

VIRTUTE ET FIDE

HISTOIRE

DES ÉTATS-UNIS

DEPUIS LES PREMIERS ESSAIS DE COLONISATION

JUSQU'A L'ADOPTION DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

1620-1789

Paris. — Imprimerie VIÉVILLE et CAPIOMONT, rue des Poitevins, 6.

HISTOIRE

DES

ÉTATS-UNIS

PAR

ÉDOUARD LABOULAYE

MEMBRE DE L'INSTITUT

PROFESSEUR DE LÉGISLATION COMPARÉE AU COLLÉGE DE FRANCE

QUATRIÈME ÉDITION



TROISIÈME ÉPOQUE

LA CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS

1783-1789

PARIS

CHARPENTIER ET Cie, LIBRAIRES-ÉDITEURS

QUAI DU LOUVRE, 28

—

1870

PRÉFACE

Ce volume contient le cours que j'ai fait au Collége de France en 1864; on ne s'étonnera donc pas d'y trouver des allusions aux événements qui se passaient alors en Amérique. Plus d'un lecteur, peut-être, eût préféré un exposé systématique à ces causeries sur la constitution des États-Unis, mais il n'est pas aisé pour un auteur de jeter sa pensée dans un nouveau moule; le loisir et le talent m'auraient manqué pour entreprendre cette œuvre de longue haleine. J'espère qu'on voudra bien accueillir avec indulgence ce livre, où l'importance du sujet peut faire aisément passer sur les défauts de la forme. Que si cependant quelqu'un veut s'instruire à fond de la constitution des États-Unis, je le renvoie à un livre admirable, et qui défie toute concurrence, c'est le *Commentaire* de Story.

Ce qui fait l'intérêt du présent volume, c'est le nombre et l'importance des problèmes politiques qui y sont discutés, sinon résolus. Depuis 1789, tous nos législateurs ont tourné dans un même cercle; mais ce cercle est étroit. Il s'en faut de beaucoup que nos constituants aient été

jusqu'au fond des choses, et qu'ils aient compris la portée des questions même qu'ils décidaient; leurs solutions sont superficielles et souvent fausses. Plus heureux que nous parce qu'ils étaient habitués à la liberté, les Américains ont poussé beaucoup plus loin la science de la politique; nous ferons bien d'aller à leur école si nous voulons nous corriger de préjugés qui nous ont coûté des larmes, du sang et des misères inutiles. Ils nous apprendront à ne demander à une constitution que ce qu'elle peut donner, véritable moyen d'en obtenir tout ce qu'elle peut et doit donner.

Par exemple, nous parlons souvent de la souveraineté du peuple; mais savons-nous quelle est la portée de ce principe qui fait l'orgueil des uns et la terreur des autres? En général nous vivons sous l'empire des erreurs que Rousseau a répandues. La souveraineté du peuple est pour nous la volonté universelle, l'ensemble de toutes les volontés particulières; elle s'étend à tout, elle comprend tout. En ce sens la souveraineté est absolue, par conséquent despotique, elle ne peut enfanter que la tyrannie.

Ce n'est pas ainsi que les Américains l'entendent. Pour eux, la souveraineté du peuple est la volonté générale appliquée aux intérêts communs du pays. Mais les intérêts communs ne sont pas tout; il existe en dehors d'eux des droits individuels sur lesquels la volonté générale n'a pas d'empire. La conscience, la pensée, la parole, la liberté d'action sont choses qui appartiennent à l'individu en sa qualité d'homme, et non point en sa qualité de citoyen; nul individu, nulle collection d'individus, nulle majorité n'a droit d'y porter atteinte. La loi est faite pour protéger et non pas pour déterminer ma liberté; elle a droit de me punir quand j'envahis la liberté d'autrui, elle n'a pas le droit d'intervenir quand, en ce qui me touche, j'use bien ou mal de mon indépendance.

La souveraineté du peuple n'a donc qu'un domaine restreint, un domaine politique; c'est là qu'elle est un bienfait pour tous et n'est un danger pour personne.

Qu'on lise les amendements de la constitution américaine, on y verra qu'avec une sagesse admirable le peuple américain a mis en dehors de l'action du congrès la liberté religieuse, la liberté de la parole, la liberté de la presse, la liberté de la personne. C'est afin de protéger ces droits que l'État existe. S'il les envahit, quelle est sa raison d'être? Il a beau invoquer la sûreté publique, ce n'est plus qu'un engin de domination et de tyrannie.

On voit par là qu'en invoquant la souveraineté du peuple, un Français et un Américain expriment par un même mot deux idées différentes. Il n'est pas d'Américain qui ne s'abandonne avec confiance à la souveraineté du peuple, car, dans les questions d'intérêt commun, qui décidera si ce n'est la majorité? Qu'y a-t-il en dehors de la majorité, sinon la force et la ruse? Mais il n'est pas de Français raisonnable qui ne soit effrayé de la souveraineté absolue du nombre, car devant elle disparaît toute idée de justice. Si la majorité fait la loi, c'en est fait de la liberté et de la conscience même. Les martyrs étaient des rebelles, et les bourreaux avaient raison, car ils étaient les plus nombreux et les plus forts.

Quand Rousseau eut jeté dans le monde ce terrible principe de la souveraineté absolue du peuple, il en fut effrayé, et pour corriger cette force qu'il avait déchaînée il établit aussitôt que la volonté générale ne pouvait se déléguer. Un peuple qui se donnait des députés abdiquait par cela même et cessait d'exister politiquement. Les législateurs de la Révolution, disciples de Rousseau, ne se sont pas arrêtés devant le scrupule du maître; ils ont admis la délégation de la souveraineté, ils ont érigé en principe que les mandataires du peuple sont le peuple même, et que leur volonté fait loi en

toutes choses. C'est ainsi qu'à la monarchie absolue ils ont substitué l'omnipotence parlementaire.

La liberté n'y a rien gagné; on peut même dire qu'en certains points elle y a perdu. Le pouvoir arbitraire de nos anciens rois était adouci par les mœurs et par une douceur paternelle; avec la Convention on a eu le despotisme de la loi et une centralisation plus dure et plus étroite. Ce n'est pas tout. La liberté a péri par le principe même de la souveraineté populaire. Si la majorité des électeurs, qui n'est qu'une minorité dans la nation, représente le peuple, absolument parlant, si la majorité des députés, qui n'est qu'une poignée d'hommes, a le même privilége, pourquoi donc un individu nommé par l'immense majorité des électeurs ne serait-il pas à lui seul le représentant du peuple tout entier? Ainsi raisonnèrent les empereurs romains, ainsi raisonna le premier Consul; sa logique valait mieux que celle de Robespierre. Élu par près de quatre millions de Français, il avait droit de se dire le représentant de la France, à beaucoup plus juste titre que ces conventionnels nommés à Paris, au milieu des émeutes, par quelques centaines de factieux.

Les Américains sont partis d'un principe plus juste, et qui, en certains points, se rapproche de celui de Rousseau. Ils n'admettent pas la délégation, ou, pour l'appeler par son vrai nom, l'abdication de la souveraineté populaire. Ils n'admettent pas qu'un gros de députés puisse disposer à son gré de la vie nationale, et couvrir ses passions, ses haines, ses vengeances, du nom sacré du peuple. En Amérique, le Président et le Congrès ne reçoivent que des pouvoirs limités. Le peuple leur délègue certains attributs exécutifs et législatifs, mais ces attributs sont définis. Il y a là un mandat étroit qu'on ne peut étendre sans trahison. La souveraineté reste donc toujours entre les mains de la nation; président et députés ne sont que

des officiers publics étroitement maintenus dans le respect du peuple et de la loi.

Qui établit ces limites? C'est la constitution. En France, une constitution n'a jamais lié les représentants; la loi du lendemain défait et viole la constitution de la veille; en Amérique la constitution est la loi des pouvoirs publics; ils ne peuvent sortir du cercle où elle les a enfermés.

Mais, dira-t-on, où est le pouvoir qui bridera le législateur? Celui qui fait la loi n'est-il pas souverain par cela même; rien peut-il limiter son action? Si spécieuse qu'elle soit, cette opinion n'est qu'un préjugé français. Les Américains ont établi une autorité qui maintient dans l'obéissance le législateur lui-même; cette autorité, c'est le pouvoir judiciaire. Depuis Montesquieu, nous répétons sans cesse qu'il y a trois pouvoirs dont la séparation importe à la conservation de la liberté; mais qu'on me montre une constitution où la justice ait jamais été un pouvoir politique? Comment, en effet, la chose serait-elle possible quand on a établi que les Chambres sont le peuple, et qu'on a mis dans leurs mains la souveraineté absolue?

Je me borne à indiquer ces deux questions parmi beaucoup d'autres; cette indication suffira pour montrer combien de choses nous pouvons apprendre de l'Amérique. Notre éducation politique est à refaire. Depuis soixante-quinze ans le monde a marché; nous en sommes encore à des théories usées. Nos pères avaient une excuse, ils ne savaient pas quels fléaux ces erreurs portaient dans leurs flancs; mais nous qui avons l'expérience de tant de révolutions, ne devrions-nous pas être plus sages, et nous faudra-t-il toujours aller à l'abîme par le même chemin?

Qu'est-ce, par exemple, que ces assemblées constituantes qui suspendent la vie de la nation, arrêtent le



travail, troublent tous les intérêts et forcent un peuple éperdu à choisir entre une liberté orageuse et une sécurité achetée à tout prix? Est-ce que la sécurité n'est pas le premier besoin d'une nation; est-ce que la liberté n'est pas le premier des biens, par cela même que seule elle donne une entière sécurité? Dans ce système d'assemblées constituantes, il y a donc une erreur. Jusqu'à présent qui donc a eu le courage de la signaler et de la combattre?

Qu'est-ce encore que ce droit de révision assujetti aux plus étranges conditions? Où les mandataires du peuple ont-ils pris le droit de lier leur mandant, non pas envers un tiers, mais envers lui-même? Est-il une plus flagrante usurpation de la souveraineté? et cependant c'est là un des dogmes que la Révolution nous a légués, et qu'en 1851 peu de gens ont osé répudier.

Ne nous laissons pas assujettir par ces ridicules superstitions; cherchons la vérité qui seule affranchit. Proclamons la souveraineté du peuple, dans les questions d'intérêt commun, et son incompétence quand il s'agit des droits individuels; apprenons à nos mandataires qu'ils ne sont pas d'autres nous-mêmes, et qu'ils ont des devoirs envers nous plus encore que des droits sur nous. Par-dessus toutes choses, comprenons que la liberté n'est pas un thème à déclamations, une rhétorique à l'usage des tribuns ou des ministres; mais ce qu'il y a au monde de plus substantiel, et, pour employer un barbarisme moderne, de plus *positif*. Rien de plus noble et de plus grand que la liberté; mais, en même temps, rien de plus matériel et de plus réel. C'est pour chacun de nous le droit d'être maître de sa personne et de ses biens, de prier Dieu comme il l'entend, d'élever ses enfants comme il veut, de penser, de parler, de travailler, d'agir seul ou avec les autres, sans avoir rien à craindre de la loi tant qu'il n'envahit pas la liberté d'autrui. La liberté

politique, garantie de la liberté civile, n'est pas davantage une invention de philosophes ou de rêveurs; c'est tout simplement, pour un peuple qui vit de travail et d'industrie, le droit de faire lui-même ses affaires, d'être maître du lendemain, de n'être pas appauvri par les folles dépenses du pouvoir, ou jeté tout à coup dans une guerre qui le ruinera sans merci.

Voilà ce qu'est la liberté; voilà l'utilité de ce régime qu'on croit flétrir en l'appelant le Parlementarisme. Voilà les vérités essentielles qu'il ne faut pas nous lasser de répéter. C'est ainsi que nous réconcilierons avec la liberté ceux qu'effraye le fantôme qu'on a baptisé de ce nom. C'est ainsi qu'en dissipant l'erreur, qui est multiple et qui divise les hommes, nous ferons triompher la vérité qui est une, qui pacifie les esprits et qui rapproche les cœurs. C'est ainsi que, fidèles aux généreux sentiments de 1789, et non pas meilleurs, mais plus éclairés que nos pères, nous ramènerons la France à des idées qu'elle a toujours aimées, et nous conduirons nos enfants à cette terre promise qu'il ne nous a été donné que d'entrevoir.

J'espère que la franchise de mon langage ne blessera personne. Étranger aux anciens partis, mais dévoué de cœur et d'âme à la liberté, et n'ayant jamais servi qu'elle, c'est mon droit, c'est mon devoir de la défendre contre des amis qui la méconnaissent, aussi bien que contre des adversaires qui la calomnient. Je ne me lasserai pas de le répéter : elle est le commun profit de tous. Elle est le profit du pouvoir qui s'en défie, car seule elle lui donne force, richesse et sécurité; elle est le profit de l'Église, qui en a peur, car seule elle lui permet d'annoncer et de pratiquer l'Évangile sans être obligée de pactiser avec un maître et de transiger sur des droits inaliénables; elle est le profit de l'industrie et du commerce, qui trop longtemps s'en sont éloignés, car c'est elle seule qui donne la paix et l'abondance; elle est le profit du

citoyen, car c'est elle seule qui, en remettant aux mains de chacun la garde de sa personne, assure au plus petit comme au plus grand, au plus pauvre comme au plus riche, le fruit de son travail, la dignité et l'honneur; c'est elle enfin qui est la mère des grandes et nobles choses, en inspirant à tous le respect des lois et l'amour de la patrie.

Glatigny-Versailles, 30 juin 1866

HISTOIRE

DE

LA CONSTITUTION

DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

(1783-1789)

PREMIÈRE LEÇON

CONSTITUTIONS FRANÇAISES.

Messieurs,

Nos études de cette année seront la continuation de celles de l'année précédente; c'est de la constitution des États-Unis d'Amérique que nous nous occuperons.

Aujourd'hui j'ai choisi une question générale, qui vous fera comprendre l'objet et l'esprit de mon cours, l'idée qui est au fond de mon enseignement.

Cette question est celle-ci : Qu'est-ce qu'une constitution? ou, pour préciser davantage : Qu'á-t-on entendu jusqu'à ce jour en France par une constitution? C'est là une question singulière. Il semble, au premier abord, que tout le monde soit d'accord à ce sujet, que chacun

sache parfaitement ce que c'est qu'une constitution. Au dernier siècle deux critiques causaient ensemble. « Il n'y a qu'un seul grand tragique en France, disait l'un. — Je suis de votre avis, disait l'autre. — Un seul qui soit le rival du grand Eschyle, qui puisse être mis en parallèle avec Sophocle et Euripide. — Assurément. — C'est le vieux Corneille, reprit le premier. — Point du tout, fit le second, vous n'y êtes pas : c'est Voltaire. »

Il en est de même en fait de constitution. Tant qu'on ne parle que du mot, tout le monde est d'accord; mais, quand on en arrive à la chose, on ne s'entend plus. Ce qui, en France, a toujours fait échouer la liberté, c'est qu'on a toujours demandé aux nombreuses constitutions dont nous avons essayé ce qu'elles ne pouvaient pas nous donner.

Qu'est-ce donc qu'une constitution? Prenons-en une qui nous serve de modèle; comparons l'idée qu'on se fait en France à cet égard avec celle qu'on en a en d'autres pays.

Je prends pour modèle la constitution des États-Unis. J'y vois d'abord l'organisation des pouvoirs. Le pouvoir législatif est partagé entre deux grands corps, le sénat et la chambre des représentants. Le pouvoir exécutif est confié à un président élu pour quatre ans; le pouvoir judiciaire est remis à une cour fédérale. Puis viennent les amendements introduits par le peuple américain; ils contiennent certaines dispositions qui ont pour objet de garantir la liberté et de mettre des limites à l'autorité, non-seulement du président, mais

aussi des deux chambres. En d'autres termes, le peuple américain ne confie à ses mandataires que des pouvoirs déterminés; ils ne peuvent faire de lois que sur un certain nombre de sujets, et parmi les sujets exceptés se trouvent la religion, — il est défendu au Congrès de se mêler des questions religieuses, — la liberté de la presse, le droit de réunion. La liberté individuelle est aussi à l'abri de l'intervention législative. La police ne peut mettre la main sur un citoyen, sans mandat de justice; tout prévenu peut donner caution, sauf en cas de crime; et même, en ce cas extrême, la caution est quelquefois acceptable. Cette caution ne doit jamais être exagérée. Il est décidé, en outre, que le législateur ne pourra toucher ni au grand jury ou jury d'accusation, ni au petit jury ou jury de jugement; nul prévenu ne peut être condamné que par vingt-quatre de ses concitoyens, douze appartenant au jury d'accusation et douze au jury de jugement. Il est décidé encore que l'accusé ne sera jamais forcé de se charger lui-même et qu'il aura droit de confronter les témoins.

Tous ces droits, toutes ces libertés, sont protégés par la constitution, ou plutôt déposés dans la constitution comme dans une arche sainte. Le législateur ordinaire n'y pourrait toucher sans sacrilége et sans usurpation.

Vous voyez qu'en Amérique le mot de constitution a un sens beaucoup plus étroit que chez nous. Le pouvoir législatif a un mandat limité; les députés sont les représentants et non les maîtres de la nation. Cette idée a toujours été étrangère à nos constituants. Suivez-les depuis la Constituante jusqu'à nos assemblées les plus

récentes, vous verrez qu'on a toujours donné au législateur le droit de tout faire. Il n'y a aucune liberté qu'il ne puisse entraver, comme il n'y en a aucune qu'il ne puisse étendre à l'infini. L'omnipotence du pouvoir législatif, voilà le principe français. Je n'hésite pas à dire que l'Amérique a raison de ne pas l'admettre. Qu'il s'agisse d'un prince ou d'une assemblée, un peuple ne doit abdiquer entre les mains de personne. Le mandataire doit toujours avoir un mandat déterminé. Remettre à un corps quelconque les libertés qui doivent appartenir au pays, c'est toujours risquer qu'une assemblée n'y porte atteinte. Qu'il ait cent têtes ou qu'il n'en ait qu'une, le despotisme ne vaut jamais rien.

Nous avons donc besoin d'aller à l'école de l'Amérique pour apprendre qu'une constitution n'est pas une confiscation de la vie nationale au profit d'une ou deux chambres, mais simplement une loi qui, réservant la souveraineté nationale, et ne la déléguant jamais dans son entier, organise les pouvoirs publics dans des limites déterminées, et voit dans ces limites la garantie de la liberté.

Cherchons maintenant ce qu'ont été nos constitutions françaises; nous allons voir que sous un même mot nous avons toujours entendu des choses fort différentes.

Avant 1789, la France avait-elle une constitution? Les parlementaires disaient oui : le parlement se targuait de la résistance qu'il faisait quelquefois au roi, au nom de la constitution nationale. Les philosophes disaient non; puis, entre les parlementaires et les philosophes, se groupaient les sages, ceux qui, en tout

pays, prétendent à l'impartialité, les modérés par excellence; des gens qui coupent volontiers la vérité et le mensonge par moitié pour accommoder tout le monde : Oui, disaient-ils, la France a une constitution, mais on ne l'observe pas!

Les parlementaires avaient-ils raison ? Oui, à leur point de vue. Pour eux, la constitution, c'était la façon dont la France était organisée; or, il est évident qu'à prendre ainsi la chose, il n'y a pas de société ici-bas qui, par cela même qu'elle existe, n'ait une certaine constitution. En Turquie même il y en a une, celle qui permet au sultan de disposer en maître de la vie et des biens de ses sujets; c'est une constitution mauvaise, mais c'est une constitution. La France était alors une monarchie; il y avait trois ordres : le clergé, la noblesse et le tiers état; les parlementaires déclaraient que c'était là le principe fondamental de la constitution, et que le roi ni le peuple n'y pouvaient toucher. En 1776, l'année même où l'Amérique proclamait son indépendance, le parlement déclarait, à propos de l'*édit des corvées,* que vouloir que tout le monde payât l'impôt, c'était une atteinte portée à la constitution française, qui voulait que le clergé contribuât par ses prières, la noblesse par son épée, le tiers état par son argent. A ce dernier de supporter seul toutes les charges pécuniaires du gouvernement. En quoi on oubliait au moins que les soldats qui versaient leur sang appartenaient au tiers état.

Tels étaient les principes de la constitution française suivant les parlementaires.

Les philosophes, au contraire, entendaient par con-

stitution les libertés publiques, et n'avaient pas de peine à prouver qu'elles n'existaient pas en France. Il n'y avait aucune représentation nationale, le roi était absolu. Cela ne veut pas dire que l'antique monarchie française fût un établissement despotique analogue à celui des empires d'Orient; c'était un gouvernement « paternel », tantôt doux jusqu'à la faiblesse, tantôt violent comme un enfant capricieux. Il en résultait en tout cas de mauvaises conditions d'existence pour la nation. On en peut juger par le fait de Mirabeau, venant déclarer à l'Assemblée constituante que son père, cet *ami des hommes*, qui l'était si peu de sa famille, avait obtenu cinquante-quatre lettres de cachet contre sa femme, ses enfants et ses proches, *sur lesquelles*, disait Mirabeau, *il y en avait dix-sept pour moi* SEUL; *vous voyez que j'ai été partagé en aîné de Normandie.*

C'était là, certes, un mauvais gouvernement. Je ne veux pas dire que les prisons regorgeassent de détenus, — on n'en a trouvé qu'un très-petit nombre à la Bastille; — mais on n'était jamais sûr que le magistrat qui, la veille, avait ri avec vous du pamphlet que vous veniez de publier, ne vous fît, le lendemain, jeter en prison, et ne fît brûler votre livre par la main du bourreau. C'étaient les mœurs qui gouvernaient bien plus que les lois; la douceur des mœurs remplaçait la loi absente ou violée.

Une vieille maxime du droit français disait : *Si veut le roi, si veut la loi.* Que fallait-il entendre par ce proverbe? *A Deo rex, a lege Rex*, disaient les Anglais; fallait-il interpréter l'adage français par la maxime an-

glaise et reconnaître que la volonté du roi faisait loi? « Oui, disaient les uns; non, disaient les autres; le roi ne peut vouloir autre chose que ce que veut la loi », si bien que quand le roi avait fait quelque chose de contraire à la loi, le parlement, sous prétexte que la volonté du roi avait été surprise, déclarait l'acte nul.

Cela dura ainsi jusqu'à la fin de la monarchie. Je me rappelle à ce propos qu'il y a quelques années je publiai, avec M. Dupin, les *Institutes coutumières* de Loisel. M. Dupin se fit un plaisir d'en présenter le premier exemplaire au roi Louis-Philippe, qui était un prince très-instruit, et qui dit en recevant le livre : « Je connais cet ouvrage; c'est là que se trouve le fameux adage : *Si veut le roi, si veut la loi?* — Oui, sire, répondit M. Dupin, qu'on ne prend jamais à court, mais regardez le commentaire. » Le commentaire disait que la volonté du roi ne peut être que la loi. Cette anecdote résume notre ancienne histoire. Le peuple faisait le commentaire, mais les rois ne regardaient jamais que le texte.

Qu'a fait la révolution? Qu'a-t-elle entendu par le mot de constitution?

Dans le grand mouvement politique qui se produit en 1789, nous pouvons distinguer des courants divers. Il y a un courant anglais, dans lequel se jettent tous ceux qui veulent établir un gouvernement à peu près semblable à celui de 1814, réunir le clergé et la noblesse dans une chambre, et fonder une monarchie constitutionnelle. C'est Mounier, Lally-Tollendal, Malouet, honnêtes gens qui aiment la liberté et qui voudraient éviter un bouleversement.

A côté d'eux se placent les Américains, La Fayette, Lameth et leurs amis, qui voudraient faire de la France une démocratie royale.

Puis vient le grand courant, le courant philosophique qui, il faut le dire, a été peu favorable à la liberté. On sortait de la France du dix-huitième siècle, on était encore tout imprégné de ses idées, et l'on s'imaginait que rien n'était plus facile que de constituer non pas seulement un gouvernement, mais une société. C'est la société tout entière qu'on voulait refondre. Pour cela il suffisait d'écrire une constitution. Les philosophes ne doutaient pas qu'une fois la constitution faite, la France, régénérée et transformée, ne marchât comme un seul homme vers un nouvel âge d'or. C'est là l'erreur capitale de la révolution.

Pour régénérer la France et l'humanité, la première chose à faire, c'était de déclarer les droits de l'homme; ces droits promulgués, l'humanité était affranchie.

C'est ainsi que Duport disait : « Nous voulons faire une déclaration de droits pour tous les hommes, pour tous les temps, pour tous les pays, et servir d'exemple au monde. » Je crois, en effet, que s'il avait été possible de réaliser un tel programme, le monde en aurait été fort étonné. M. de Castellane ajoutait que « c'était parce qu'on avait oublié jusque-là d'étudier et de déclarer les droits de l'homme, que nos pères avaient cessé un jour d'être libres et que les peuples de l'Asie et de l'Afrique croupissaient encore dans l'esclavage. » Depuis lors nous avons eu beaucoup de déclarations des droits, et la liberté n'a pénétré ni en Asie ni en Afrique, ni même ailleurs.

D'où venait cette erreur singulière, qui se retrouve en tête de cette constitution de 93 qui n'a jamais été appliquée, mais qui déclare aussi que la seule cause de toutes les misères dont l'univers est affligé, c'est l'oubli et le mépris des droits de l'homme?

L'erreur venait de ce que la France avait pour législateurs des écoliers qui n'avaient que trop bien appris les leçons de leurs maîtres. Ces maîtres, c'étaient Rousseau et Mably. Quand on ouvre le *Contrat social*, on est tout étonné d'y voir la théorie de la révolution. On raconte qu'un de nos historiens, entendant une émeute dans la rue, se mit à la fenêtre, et dit : « Voilà mon histoire de la révolution qui passe. » De 1790 à 1795, Rousseau aurait pu dire : « Voilà mon *Contrat social* qui passe! » Ce sont ses idées qui ont inspiré nos législateurs. Rousseau a été élevé avec Fénelon et Plutarque; il a toujours cru qu'un grand législateur, un Lycurgue, pouvait fonder une société. S'il avait fait des études plus sérieuses sur les sociétés elles-mêmes, il aurait vu que les législateurs qui tombent du ciel pour civiliser les nations n'ont jamais existé que dans l'imagination des poëtes, et qu'en réalité les hommes ne se laissent gouverner que lorsqu'on leur donne des lois en rapport avec leurs mœurs et leurs besoins.

Rousseau veut donc que le législateur constitue son peuple. Il en fait un mécanicien qui invente et fait mouvoir la machine sociale. Dans la révolution cette idée de mécanique est partout. On a l'idée de faire un peuple comme on ferait de la serrurerie. Aujourd'hui le progrès des sciences naturelles a réagi sur la science poli-

tique; on ne parle plus que d'organisme et de physiologie, et l'on a raison. Un peuple n'est autre chose qu'un grand corps, un assemblage de gens qui vivent et qui pensent, et, quand on fait attention à la pensée et à la vie de chacun, on est dans le vrai; quand au contraire on ne fait que charpenter et machiner un peuple, on est dans le faux. Suivant Rousseau, chaque individu doit être un ressort; moins ce ressort aura de force propre, plus puissant sera le concours qu'il apportera à l'ensemble. Or, toujours suivant Rousseau, l'homme est naturellement un tout parfait et solitaire; il faut donc que le législateur « ôte à l'individu ses forces propres pour lui en donner qui lui sont étrangères; » ce qui équivaut à dire qu'il doit étouffer la volonté individuelle au profit de la société. En un mot, plus le citoyen sera écrasé, plus il sera libre; vous voyez comment le despotisme se trouve au fond de ce beau système qui proclame la liberté!

Quant à Mably, c'était un Spartiate égaré dans le dix-huitième siècle. Abbé de nom, très-libre penseur en réalité, il vivait dans une petite chambre, seul, sans famille, et très-mécontent de ses semblables. Était-ce un tel homme qui pouvait découvrir ce qui convenait à la France? Comme il voyait autour de lui des gens très-riches et très-corrompus, Mably fait de la vertu la condition de la liberté, et de la pauvreté la condition de la vertu. La fortune engendre l'avarice et la corruption, il condamne le commerce qui donne la fortune. Et, par exemple, quand il s'avise de donner des conseils aux Américains, qui ne lui en demandent pas, c'est pour les

engager à ne pas fonder leurs villes trop près de la mer, car alors ils en arriveraient à faire un grand commerce, et ils seraient perdus; il ne faut donc pas qu'ils communiquent avec l'Europe, et pour cela il faut qu'ils aillent bâtir leurs cités bien loin dans l'intérieur du continent. Heureusement les Américains ont eu la bonne idée de ne pas suivre les conseils de Mably, et New-York compte aujourd'hui un million d'âmes.

Mably veut qu'on élève les enfants en commun, afin de créer des mœurs publiques; il proscrit l'athéisme, il établit une religion civile. Ce n'est pas tout: il rêve une chose plus extraordinaire encore, c'est de régler la religion et la philosophie, afin que l'une ne dégénère pas en superstition et l'autre en impiété. C'est la loi qui sera chargée de faire ce miracle.

Quand des hommes se persuadent qu'ils peuvent tirer de leur cerveau une constitution, et qu'avec cela ils vont changer l'humanité, ils en sont quittes pour écrire des chimères; leur système est un roman insipide, il n'y a de victime que le lecteur; mais supposez que ces hommes deviennent les législateurs d'une grande nation, vous comprenez que ce n'est plus la raison, mais l'imagination qui gouvernera. La raison des législateurs de la révolution ressemble beaucoup à ces fameuses déesses qu'on adorait sur les autels renversés, et qui, si l'on en croit les contemporains, n'étaient pas plus sages que leurs adorateurs.

Quand on a lu Rousseau, on ne s'étonne plus de voir Robespierre proclamer l'Être suprême, une gerbe de blé à la main et un coquelicot à la boutonnière; on

comprend, au contraire, qu'en présidant à cette fête il se soit cru le Lycurgue de la France régénérée. Saint-Just, plus jeune, plus exalté, est plus étrange encore. Il nous a laissé des fragments d'institutions républicaines, notes préparées pour un discours qu'il allait prononcer, alors qu'il fut surpris par les événements qui le conduisirent à l'échafaud. Rien de plus instructif que ce morceau. On voit que, pour Saint-Just, c'est chose toute simple que de refaire un peuple et de lui donner, non-seulement des lois, mais des mœurs.

Quand on lit cette œuvre bizarre, on est tout étonné du fanatisme de l'homme; sa religion, c'est l'antiquité. Il veut que la jeunesse tout entière soit partagée entre deux occupations : les travaux de l'armée et l'agriculture; il décide que les jeunes gens seront toujours vêtus de toile, qu'ils coucheront sur la dure, qu'ils ne mangeront pas de viande. Puis ils auront chacun un ami, comme les jeunes Spartiates; le malheureux qui ne croira pas à l'amitié sera chassé de France. La propriété est assez maltraitée dans le système de Saint-Just. Tandis que celui qui n'est pas propriétaire peut aller voter tous les ans, sans autre titre que sa vertueuse pauvreté, le propriétaire n'est admis à voter que s'il prouve qu'il a élevé quatre moutons dans l'année. Saint-Just ne dit pas s'il doit apporter ses quatre moutons au scrutin.

Les cimetières seront de riants paysages; il n'y aura sur les tombes que des fleurs semées par la main de l'enfance. Les meurtriers seront vêtus de noir toute leur vie. J'en passe, et des meilleurs.

Qu'on mette tout cela dans un livre, je n'y vois pas d'inconvénient : ce n'est pas moi qui m'oppose à ce qu'on recommence le *Télémaque;* mais le malheur, c'est qu'un jour vient où un homme croit à ces rêves et veut les réaliser; alors on se trouve en présence d'une foi cruelle, ou d'une vanité féroce, qui veut tuer les hommes parce qu'ils ne se plient pas à ces folles imaginations. Ainsi Saint-Just, dans ce fragment de discours, dit : « Un gouvernement républicain a la vertu pour principe, sinon, la terreur. Que veulent ceux qui ne veulent ni vertu ni terreur? La force ne fait ni raison ni droit, mais il est impossible de s'en passer pour faire respecter le droit et la raison. » Il ajoute que, s'il ne réussit pas à donner à la France des mœurs douces, énergiques, sensibles et inexorables pour la tyrannie et l'injustice, il se poignardera. Ce poignard-là prouve la bonne foi de l'homme, mais ne prouve pas que le système ne soit ce qu'il y a de plus dangereux au monde. On commence par une pastorale, on finit par des proscriptions. Aux mains de tous ces rêveurs il y a du sang.

Si je remue ce passé, ce n'est point pour réveiller de tristes souvenirs. Mais il y a là une leçon qui ne doit pas être perdue. Ces hommes, victimes d'une fausse éducation, sont des fanatiques, et qui dit fanatiques dit bourreaux et martyrs. Ceux qui ne voient que les bourreaux font de ces gens d'abominables scélérats; ceux qui ne voient que les martyrs en font de grands hommes. De toute façon, c'est les placer trop bas ou trop haut. Que leur exemple nous serve en nous ap-

prenant où l'on va quand on prétend refaire le monde par la violence.

Toute réforme est une éducation. Voyez la plus grande réforme qui ait jamais été accomplie. Lorsque le Fils de Dieu est venu sur la terre, il a régénéré le monde, mais comment? Est-ce par la terreur, est-ce par la force? Non : c'est par la liberté. Il a remis à chacun le soin de sa conscience en lui disant : Fais ton salut.

C'est là l'éternel exemple que devraient se proposer tous les réformateurs. Si j'avais vécu au temps de Saint-Just, je lui aurais dit : « Vous êtes jeune, ardent, vous aimez votre pays; parlez, écrivez, c'est votre droit; mais imposer votre opinion par la violence, c'est de la tyrannie, c'est le crime même que vous condamnez chez les autres ! Régénérer les gens par la force et la menace, c'est du despotisme et de l'usurpation. »

Après les événements de thermidor, la France accablée, fatiguée, choisit pour lui faire une constitution des gens honnêtes et d'un courage éprouvé, Daunou, Boissy d'Anglas, noms restés chers au pays. La constitution de 1795 ou de l'an III est, de toutes celles que nous avons eues, la plus sage à tout prendre, celle où les pouvoirs sont le mieux agencés. Le malheur fut qu'on n'osa pas faire un pouvoir monarchique; on confia le pouvoir exécutif à cinq personnes, et comme la Convention décida que ces cinq personnes seraient prises dans un certain parti, le résultat ne fut pas heureux et amena au Directoire un des hommes les plus corrompus du temps, Barras. Or les gens corrompus sont des gens qui font quelquefois fortune, mais il ne

faut pas leur demander de fonder des empires; on ne fonde un gouvernement que sur la justice et le droit.

A peine la Constitution de l'an III était-elle promulguée, qu'on soupçonna qu'elle ne marcherait pas; alors parut une école par qui toute constitution fut déclarée chimérique. C'était au fond le retour au passé, le retour à l'ancienne opinion des parlementaires, l'idée qu'une constitution se fait toute seule, et que le peuple n'y peut rien. Le chef de cette école, c'était M. de Maistre, qui publia, en 1796, ses *Considérations sur la France*.

Joseph de Maistre était un de ces hommes d'esprit qui aiment le paradoxe et qui le défendent avec une crânerie et une fatuité qui est une grande cause de succès. Quand un audacieux de talent paraît si sûr de lui-même, on n'ose guère lui dire que ce qu'il écrit ne contient qu'un tiers ou un quart de vérité. Aussi M. de Maistre en impose-t-il facilement à son lecteur qu'il déroute; il a une manière très-simple de résoudre les questions en déclarant que ceux qui ne sont pas de son avis sont des imbéciles. « On suppose assez souvent, dit-il, par mauvaise foi ou par inattention, que le mandataire seul peut être représentant. Tous les jours, devant les tribunaux, l'enfant, le fou et l'absent sont représentés par des hommes qui ne tiennent leur mandat que de la loi. Or le peuple réunit éminemment ces trois qualités, car il est toujours enfant, toujours fou et toujours absent. Pourquoi donc ses tuteurs ne pourraient-ils pas se passer de son mandat? » Il y a là tout l'esprit et le dédain d'un gentilhomme de l'ancien régime; mais je n'y vois pas

l'ombre d'une raison. Toute cette argumentation se détruit d'un mot. D'où sont-ils tombés, ces tuteurs? du ciel? Vous les prenez parmi ces enfants et ces fous : alors pour en arriver là, laissez-les choisir eux-mêmes leurs mandataires. Ils s'y entendent aussi bien que vous, et de plus c'est leur droit.

De Maistre dit : « Dès qu'on écrit une constitution, elle est morte. » C'est le contraire de Thomas Paine, qui prétend qu'un peuple n'est libre que quand chaque citoyen a sa constitution dans sa poche. A ce compte, nous serions les plus libres des hommes, car nous pourrions avoir en poche plus d'une constitution.

La conclusion à laquelle de Maistre veut en arriver, c'est que les peuples sont faits pour les rois : ce sont des mineurs perpétuels. Mais, selon moi, tous ces raisonnements prouvent trop ou ne prouvent rien. Prenons, je suppose, les nègres des États du Sud. Selon de Maistre, il est impossible de leur donner une constitution écrite, puisqu'on n'écrit pas une constitution; et il est inutile de les affranchir, parce qu'on ne donne pas la liberté à un peuple quand déjà il ne l'a pas. Une telle conclusion est insoutenable; un chrétien reculera devant cette apologie de la barbarie. On accordera que peut-être pourrait-on leur laisser leurs femmes, ne pas leur prendre leurs enfants pour les vendre au dehors. Mais céder cela, c'est accorder une constitution, car un gouvernement a pour but principal d'assurer au citoyen la possession de sa femme, de ses enfants, et d'empêcher qu'on ne lui prenne ses biens. Maintenant, pour empêcher qu'on ne me prenne mes biens, pas

plus par la voie de l'impôt que par une autre, il faut que j'aie des représentants qui votent pour moi l'impôt ; il faut aussi que la presse soit libre et que je puisse défendre ma chose et ma personne. Par exemple, si la liberté de la presse existait en Pologne, il est évident qu'on n'arracherait pas des mères à leurs enfants, des femmes à leurs maris, sans que ces atrocités fussent connues, sans que l'indignation universelle fît justice de la férocité de la Russie. Voilà donc la liberté de la presse, le vote de l'impôt et bien d'autres droits qui sortent de la simple reconnaissance de la liberté personnelle. Que deviennent alors toutes ces grandes phrases qui condamnent le monde à l'immobilité, ou qui, du moins, en chassent la justice et la raison ?

Seulement, comme toutes les fois qu'un homme aussi fin que M. de Maistre touche à une question, il doit s'aider de quelque vérité démesurément grossie, de Maistre montre très-bien qu'on ne peut constituer une société comme on constitue un gouvernement. Sur ce point, sa critique est vive et juste. « Les constitutions modernes, disait-il, sont faites pour l'*homme*. Or, il n'y a pas d'*homme* dans le monde; j'y vois des Anglais, des Français, des Hollandais. Je sais même, grâce à Montesquieu, qu'*on peut être Persan*. Mais quant à l'*homme*, je ne l'ai jamais vu; s'il existe quelque part, c'est bien à mon insu. Une constitution comme celle de l'an III, avec cinq directeurs et deux conseils, on peut la présenter partout, même en Chine; mais une constitution faite pour tout le monde n'est faite pour personne, c'est une chimère, et rien de plus. »

M. de Maistre a raison quand il dit qu'il faut à chaque société des institutions en rapport avec son état de civilisation. Si on voulait donner notre constitution aux Turcs, il est probable que cette constitution ne leur irait pas; mais il ne paraît pas prouvé que des institutions qui conviennent à l'Angleterre et à l'Amérique ne puissent pas convenir à la France. Cependant cela arrive quelquefois, et nous le verrons dans un instant.

Après la constitution de l'an III vient celle de l'an VIII.

La constitution de l'an VIII, qui n'a pas un grand éclat dans notre histoire, est cependant digne d'attention. Comme le disait madame de Staël, Sieyès avait trouvé moyen d'anéantir *très-artistement* les libertés publiques. C'est une très-habile confiscation des meilleures conquêtes de la révolution. Sous ce rapport, c'est un chef-d'œuvre. Quoi de plus ingénieux qu'une constitution qui fonctionne avec quatre corps électifs, sénat, conseil d'État, assemblée législative, tribunat, et où, malgré cela, il n'y a pas ombre de liberté?

L'inventeur de ce beau système est un homme qui a joui d'une célébrité que, selon moi, il ne méritait guère. Sieyès a laissé chez ses contemporains une grande réputation de profondeur; cette réputation, il la doit surtout à son mauvais caractère. Un sage qui gronde toujours et trouve tout mauvais, qui ne propose rien et décoche de temps à autre une épigramme contre ceux qui font quelque chose, finit toujours par se faire considérer comme un profond politique. C'est ce qui est arrivé à un écrivain que je mets bien au-dessus de Sieyès par le talent et le caractère, M. Royer-Collard.

Quand on cherche ce qui a fait la célébrité de M. Royer-Collard, on trouve moins d'idées nouvelles que d'épigrammes à l'adresse de tout le monde. Sieyès était de la même famille; il était grave, et chez un homme politique, la gravité est la moitié du succès. C'est la recette que tous les vieux médecins lèguent à leurs fils : parler peu, tâter le pouls et ne rire jamais.

Un homme qui riait souvent, et qui avait le cœur aussi puissant que l'esprit, Mirabeau, s'impatientait quelquefois des épigrammes de Sieyès. Un jour il se leva railleur et dit : « Le silence de M. Sieyès est une calamité publique; il a le tort de ne pas marcher, en affaires, avec les hommes. » Cet éloge ironique, c'était un coup de massue qui tuait Sieyès. Pour monter à la tribune après la réputation que son silence lui avait faite, il fallait qu'il sortît des paroles d'or de sa bouche. Mirabeau l'avait senti; mais l'histoire prit la moquerie du tribun au sérieux, et l'on continua de croire que le silence de Sieyès était une calamité publique.

Au fond qu'était Sieyès? Il y a une manière facile de juger les grands hommes : c'est de les juger par le cœur. Sieyès entra à la Convention, votant tout et ne disant rien; et quand on lui demanda ce qu'il y avait fait, il dit : J'ai vécu. On serait tenté de lui faire la réponse d'un ministre à un pamphlétaire qui s'excusait d'écrire des calomnies en disant : Monseigneur, il faut bien que je vive. Le ministre répondit : Je n'en vois pas la nécessité. Quand un homme comme Sieyès est membre d'une assemblée où se décide le sort de la France, l'important n'est pas qu'il vive, mais qu'il parle;

sinon qu'il reste chez lui, dans son cabinet. Quand on accepte le mandat d'un grand peuple, c'est pour agir et non pour conserver sa santé.

Sieyès fut un des proscripteurs du 18 fructidor et un des complices du 18 brumaire ; mais il resta toujours un rêveur politique. C'est lui qui, au commencement de la révolution, avait demandé qu'on divisât la France en casiers égaux et numérotés, de façon à effacer tout souvenir du passé. On aurait dit : J'appartiens au département n° 53, canton n° 89. Sieyès ne s'apercevait pas qu'avec le temps qui anoblit tout, ces numéros seraient devenus des noms illustres comme le numéro de la 32e demi-brigade.

En l'an VIII, Sieyès avait donc fait sa constitution ; mais nous ne la connaissons qu'en fragments. Sur le point de la mettre en action, Sieyès rencontra le général Bonaparte, qui comprit très-bien ce qu'il y avait de bon pour lui dans cette machine qui absorbait toutes les libertés publiques. Quant à l'absorption du pouvoir exécutif, Bonaparte y mit bon ordre. Vous savez la fameuse réponse que fit le général au théoricien. Sieyès murmura ; le premier consul le fit taire, non à la façon de Mirabeau, mais en jetant au cerbère un gâteau, la terre de Crosnes qui valait un million. Sieyès devint sénateur et ne parla plus.

Suivant la constitution de l'an VIII, il y a dans chaque canton une liste d'électeurs. Ces électeurs du canton nomment des électeurs d'arrondissement, et les électeurs d'arrondissement des électeurs du département. C'est sur cette liste que le sénat choisissait les membres

du corps législatif. C'est ainsi, disait Cabanis, que les députés sont vraiment les représentants de la France; dans les anciens systèmes, le député ne représentait que son département, tandis qu'aujourd'hui le sénat, qui représente la France, choisissant parmi les candidats des départements, les députés sont à la fois les élus du sénat et ceux des départements, et par conséquent les représentants de toute la France.

Vous connaissez le mécanisme représentatif de l'an VIII : un sénat, un conseil d'État, un tribunat et un corps législatif. Sieyès avait imaginé que la discussion des lois devait suivre les formes d'un jugement. Or, dans tout jugement, il y a le demandeur, le défendeur et le tribunal. Le conseil d'État présentait la loi, c'était le demandeur; le tribunat parlait et ne votait pas, c'était l'avocat; le corps législatif votait et ne parlait pas, c'était le juge. Venait enfin le sénat, espèce de cour de cassation chargée de veiller à la conservation des lois. L'empereur supprima le tribunat et garda les trois autres corps. Ces ombres vaines ne l'inquiétaient guère; dans tout l'empire il n'y avait d'autre pouvoir que le sien.

La charte de 1814 fut chose plus sérieuse. Ce fut l'œuvre d'honnêtes gens qui, après les malheurs de l'empire, voulurent établir la liberté. Ils ne voulaient sans doute pas accorder à la France plus de liberté qu'elle n'en demandait, mais ils cherchèrent à apprendre au pays à se gouverner et lui donnèrent le goût des libres institutions. Seulement, dans la charte, il y a une de ces erreurs qui sont particulières à notre nation.

Cette fois, ce qu'on voulut créer par une loi, ce fut une aristocratie. On décréta qu'il y aurait une pairie héréditaire, sans en avoir les éléments, si bien que l'on composa le pouvoir législatif de deux forces dont l'une n'existait pas.

En 1814, Montesquieu avait remplacé Rousseau; *l'Esprit des lois* était en faveur. Montesquieu avait observé la constitution anglaise. Il y trouvait trois pouvoirs : royauté, aristocratie, peuple; puis, regardant l'antiquité, il remarquait que l'accord de ces trois pouvoirs avait été le rêve de Cicéron et d'Aristote. Mais si Montesquieu, au lieu de s'arrêter à la forme anglaise et de supposer que le pouvoir aristocratique ne pouvait exister qu'avec l'hérédité, eût remonté jusqu'aux anciens, qui ont étudié les choses sur place et ont pu faire des observations sur le vif, il aurait vu qu'Aristote ne ramenait pas tout à l'hérédité. Aristote fait cette observation très-juste que si vous avez un État où le pouvoir ne représente qu'un seul des trois éléments de la société, vous avez un mauvais gouvernement. Il faut, par exemple, en tout pays, que les talents et les grands intérêts soient à la tête de la société. Si vous êtes gouverné par des gens incapables ou intéressés au désordre, votre gouvernement ne marchera pas. Mais si vous donnez aux hommes capables et aux riches tout le pouvoir, votre organisation sera une mauvaise forme de la tyrannie, c'est-à-dire une oligarchie. Il faut aussi que le peuple tienne sa place, que sa voix soit écoutée. Si on ne l'écoute pas, on abusera de l'argent et du sang de la nation. Mais si vous donnez tout au nombre et

rien à l'intelligence, vous aurez le désordre de la foule ou l'oppression d'un maître. Tout gouvernement pur est donc exclusif et mauvais; ce qu'il faut, c'est un pouvoir fort, émané du peuple, les gens capables à la tête des affaires, et le peuple émettant son vote sur toutes les questions de liberté et de propriété.

Il n'y a rien à retrancher à cette théorie d'Aristote, qui avait étudié les choses avec l'œil du génie. C'est ce qu'ont compris les Américains. Ils ont aussi une aristocratie ; ils ne reculent pas devant ce mot qui effraye tant de gens en France; mais cette aristocratie est élective. Les hommes les plus considérables sont au sénat fédéral et dans les sénats des États particuliers. C'est ainsi que les Américains ont une grande aristocratie mobile, qui ne porte pas d'ombrage à la susceptibilité démocratique.

Mais, chez nous, en 1814, on eut l'idée de faire une pairie héréditaire et de donner à cette pairie une part du pouvoir; plus tard on proposa de refaire un droit d'aînesse, afin de donner la terre à cette aristocratie improvisée : c'est ainsi qu'on révolta un peuple épris d'égalité. En se révoltant, l'opinion eut-elle tort? Non. Quand une aristocratie n'existe pas dans un pays, pourquoi l'y importer? C'est une des choses les plus singulières que d'inventer une condition sociale. Il faut que le législateur agisse avec les éléments qu'il a dans les mains; ces éléments, il ne peut pas les créer.

En 1815, l'empereur le sentit; son exil lui avait enseigné le prix de la liberté. La charte de 1814 était libérale; Napoléon fit une charte plus libérale encore.

Je crois que l'empereur, en 1815, était de bonne foi. Quand on lui parlait des attaques que la presse, devenue libre, dirigeait contre lui : « Quand j'étais à l'île d'Elbe, répondait-il, ils m'en ont dit bien d'autres ! » Ce qu'il eût fait plus tard est un secret que Dieu seul peut connaître; ce qu'il a fait alors était bien; il voulait donner à la nation une constitution libérale, et s'adressa à l'homme de l'esprit le plus libéral qui fût alors, à Benjamin Constant. Imbu des idées anglaises, Benjamin Constant voulait une pairie héréditaire. L'empereur lui dit : « Cela est absurde en France. Je conçois cela en Angleterre; là ce sont les nobles qui ont donné la liberté au peuple, ils sont nés avec la constitution; détruire la pairie en Angleterre, ce serait couper un membre à la nation; mais moi, voyez les fortunes qui m'entourent ! Les anciennes fortunes sont ennemies; les nouvelles fortunes, il y en a beaucoup qui sont odieuses ! Qu'est-ce que j'ai autour de moi ? des soldats et des chambellans; c'est là que j'irais prendre mes *champignons* de pairs. On verra dans ma pairie un camp ou une antichambre. » On insista, il céda; mais, dans cette occasion, c'était Napoléon qui avait raison contre Benjamin Constant.

En 1830, on reprit la charte de 1814 avec quelques corrections; on fit une constitution qui, à tout prendre, est la plus libérale que nous ayons eue en France, puisqu'elle a permis pour la première fois au gouvernement de vivre sans lois d'exception et sans étouffer la presse. Elle avait ses défauts, qui tenaient plus à des dispositions de détail qu'au fond même des choses; mais il y avait toujours cette erreur de la chambre des

pairs, cette erreur particulière à la France, de vouloir gouverner avec deux chambres dont l'une soit tout par l'opinion tandis que l'autre n'est rien. Lorsque vous avez une pairie nommée par le pouvoir, cette pairie n'a aucune force. L'Amérique, au contraire, donne à ses deux chambres une racine populaire. Elle a deux espèces de mandataires : les uns nommés directement par le peuple; les autres élus de façon médiate par les sénateurs de chaque État. En France, nous n'avons jamais compris cette vérité; on s'est imaginé qu'on fortifierait l'autorité en lui donnant une chambre nommée par elle, mais au contraire c'est une faiblesse de plus.

Si l'on avait dit aux départements : Nommez des pairs choisis parmi les illustrations des arts, des sciences, de l'industrie, du commerce, etc., vous auriez obtenu ainsi un pouvoir qui aurait contrebalancé l'autre chambre et servi la liberté.

La seconde erreur de la charte de 1830, c'était l'étroitesse du régime électoral. Étranger au peuple, le gouvernement est tombé de faiblesse, et la France a laissé perdre en un jour trente ans d'expérience et de liberté.

J'arrive à 1848. Ici la critique devient plus délicate. Je sais qu'on nous autorise à parler d'histoire moderne; mais c'est une chose difficile, non pour le professeur qui n'a ni amour ni haine, mais parce que je pourrais rencontrer dans l'auditoire des sentiments que je ne voudrais pas froisser. Laissons de côté les hommes. Je dirai qu'il y a dans la constitution de 1848 de graves erreurs; elles viennent de ce que ceux qui furent chargés de faire cette constitution prirent leur modèle dans

le passé. On venait de lire l'*Histoire des Girondins;* on voulait jouer à la révolution. C'était la révolution dont on redressait le drapeau, la révolution sans ses excès sans doute, mais aussi sans son esprit, sans cet ardent fanatisme qui en est à la fois la condamnation et l'excuse.

La nouvelle constituante déclara qu'elle reprenait la tradition des grandes assemblées de la révolution; le résultat final ne pouvait être douteux; c'était un avortement, j'ai le droit de le dire, puisqu'en juillet 1848 j'ai publié une brochure intitulée : *Considérations sur la Constitution*, que vous rencontrerez quelque jour sur les quais. J'y dis, en termes exprès, qu'avec le chemin qu'on prenait il était impossible qu'on ne pérît pas.

Le pis, c'est qu'une fois encore on voulait refaire la société. Il était question de changer les idées et la manière de voir de tout le monde, de bouleverser les conditions du travail, de commanditer l'industrie avec les capitaux du gouvernement, etc. De là cette situation inquiète d'une société qui n'était pas sûre de ce qu'elle serait le lendemain. Or, c'est encore une erreur particulière à la France que de s'imaginer qu'il faut longtemps pour faire une constitution. Que penseriez-vous d'un médecin qui s'approcherait d'un malade, et lui dirait : « Votre constitution est mauvaise, restez là; nous allons vous en faire une autre. »

Dans un pays où la vie de millions d'individus dépend de la sécurité publique, vous arrêtez le mouvement et la vie de la nation tandis que vous discutez; aussi, dans un temps donné, malgré les meilleures in-

tentions du monde, vous voyez se dresser devant vous tous les gens qui meurent de faim. Aux États-Unis, on refait souvent des constitutions, et cela pendant que les travaux, les affaires marchent comme à l'ordinaire. On nomme une convention qui change tel ou tel détail de la loi ; on vote ou l'on rejette les modifications proposées, personne ne s'en émeut. Huit jours doivent suffire amplement quand il s'agit d'organiser les pouvoirs publics suivant les besoins du moment. Les besoins, les désirs de tout un peuple sont-ils jamais incertains? Là où commence le doute commence aussi la spéculation; vous n'êtes pas sur le terrain où doit rester le législateur.

L'erreur fondamentale de la Constituante de 1848, ç'a été de faire une seule chambre. Je ne sais à quoi sert l'expérience, et je suis tenté d'être de l'avis de celui qui prétendait que l'expérience servait rarement à celui qui l'avait faite et jamais à autrui. Pendant la première révolution, Buzot le Girondin, de sa main mourante, écrivait : « Ce n'est pas Robespierre qui me tue, c'est l'absence d'une seconde chambre. » Aussi voyez-vous qu'en l'an III on s'occupa aussitôt de faire deux chambres. Avec une assemblée unique vous avez à craindre à chaque instant qu'elle aille aussi loin que ses passions la porteront. Qu'est-ce qu'une assemblée unique? Une assemblée qui peut faire et défaire les lois, qui peut voter aujourd'hui un impôt, demain un autre, qui peut être amenée à déclarer la guerre à une voix de majorité, suivant la fantaisie d'un député qui peut-être sera corrompu? C'est un arbitraire sans limites. Un homme

revêtu du souverain pouvoir comprend qu'il ne peut tout oser. Il peut soulever des passions qui le renverseront, il a des motifs qui peuvent l'engager à modérer son despotisme; il songe à l'histoire, à sa responsabilité devant l'avenir. Mais un membre d'une assemblée, quelle responsabilité a-t-il en réalité, quelle crainte peut-il concevoir en raison du vote qu'il émet? C'est donc une des plus mauvaises formes du despotisme que le gouvernement d'une assemblée unique. C'est une de ces erreurs si énormes qu'elles sont incroyables pour qui a étudié l'histoire; mais en 1848 on voulait imiter la révolution, et on copiait la Constituante, pour échouer sur le même écueil.

Une autre erreur fondamentale de la constitution de 1849 est celle par laquelle le droit de révision a été refusé au pays. Savez-vous avant quelle époque il était défendu de toucher à la constitution de 1791 qui a duré trois mois? Il ne devait pas être permis d'y toucher avant vingt ou trente ans. La France a eu pendant ce temps cinq constitutions et neuf gouvernements. Qu'arrive-t-il quand vous liez un peuple? c'est que vous l'amenez à faire une révolution contre lui-même et à renverser la constitution qu'il a fondée.

Je m'arrête dans cette longue excursion. Vous voyez que si nous cherchons à quelle époque de notre histoire nous nous sommes fait une idée nette de ce que c'est qu'une constitution, nous reconnaîtrons que la constitution de l'an III, les chartes de 1814 et de 1830, si estimables qu'elles soient, sont loin de la constitution américaine. Nous trouvons partout l'omnipotence légis-

lative, et nulle part la liberté mise à l'abri du despotisme des assemblées. Vous apercevez donc combien l'étude de la constitution américaine nous intéresse, et combien de choses nous aurons à y apprendre.

Par exemple, comment les Américains peuvent-ils garantir leurs libertés des empiétements de leurs législatures? Le moyen est aussi simple qu'ingénieux. Quand la loi est faite, là-bas comme partout il faut y obéir. Mais les Américains ont un pouvoir judiciaire complétement indépendant qui est chargé de maintenir la constitution; c'est de cette façon qu'ils brident le pouvoir législatif. Ainsi, je suppose que le gouvernement veuille, par une loi, empêcher une réunion religieuse : vous allez devant la cour fédérale, et vous faites décider la question, non pas de façon générale, mais *dans l'espèce*. Si la cour trouve que la loi viole la constitution, elle ne la frappe point de nullité, mais elle déclare que vous avez le droit de vous réunir à vos concitoyens. C'est ainsi que les Américains ont résolu ce grand problème d'avoir des députés qui dépendent du peuple et des libertés qui ne dépendent de personne.

« Quelle est l'utilité de ces études? diront certaines gens qui se croient pratiques en dédaignant les principes. A quoi peuvent-elles servir? qu'importent toutes les constitutions. Les hommes sont tout, les idées rien. Satisfaites les intérêts et ne vous inquiétez pas du reste. Une charte n'est qu'un morceau de papier. » Ce sont là des adages prétentieux que je rencontre souvent sur mon chemin; je n'hésite pas à dire qu'ils sont faux. Si je les croyais vrais, je ne sais si je resterais professeur; je

ne voudrais pas occuper cette chaire pour la stérile satisfaction d'amuser mes auditeurs; mais je pense que l'étude de ces questions est ce qu'il y a de plus nécessaire aux hommes, car elle donne des convictions fortes et une foi qui fait agir.

Regardez l'histoire. On dit toujours que ce sont les passions, les intérêts, qui seuls nous gouvernent. Cela n'est pas. Si vous regardez autour de vous, vous le croirez peut-être; il y a tant de bruit, tant de clameurs; vous êtes au milieu de l'écume et des flots; mais montez plus haut, élevez-vous au-dessus des rumeurs du jour : regardez ce que la France est devenue depuis 1789, depuis que nos pères ont écrit sur leur drapeau trois mots qui, suivant moi, sont sortis de l'Évangile : Liberté, Égalité, Fraternité! Ce drapeau a été souillé, taché de sang, et cependant c'est autour de lui que la France se presse chaque jour davantage. Que sont devenues les conquêtes de l'Empire? des pages d'histoire! Où sont ces agitations de la Restauration, que la plupart d'entre vous n'ont pas connues? Où sont ces émigrés qui rêvaient l'alliance du trône et de l'autel? tout cela est oublié, évanoui. Où est la pairie héréditaire? disparue! En un mot, tout ce que les hommes ont essayé, les quinze ou vingt mille lois faites depuis cette époque, tout s'est évanoui! Les principes seuls sont restés debout. Toujours la France a suivi le sillon ouvert en 1789.

C'est la vérité de ces idées que je veux défendre devant vous. Je sais que la vérité, pour bien des gens, n'a pas une grande importance. Quand on est jeune, quand les passions ont encore leur noblesse, on sent qu'il y a

quelque chose de grand dans l'idée ; plus tard on méprise les hommes, on se méprise soi-même ; on se dit que ces mots de liberté, de vérité ne sont que des paroles sonores. Mais quand on est vieux, les sentiments changent, à moins que le cœur ne se soit racorni. On regarde derrière soi : on songe à un avenir inconnu, et alors on se rattache à la vérité toute seule ; on n'aime plus autre chose. La vérité dans l'histoire prend un autre caractère ; ce n'est plus quelque chose d'abstrait qu'on étudie, mais quelque chose de vivant qu'on sent et qu'on touche ; il semble qu'on voit défiler devant soi les hommes marchant vers un but que la plupart ne connaissent pas, mais qui est visible pour l'observateur. Puis ce ne sont plus les hommes que l'on voit marcher, mais un bras puissant qui les guide et qui les pousse.

Descartes disait qu'il considérait la création comme durant toujours ; il ne comprenait pas que la main de Dieu cessât un instant de soutenir le monde ; partout, dans les flancs de l'animal comme sous l'écorce des végétaux, il voyait circuler une vie sans cesse renouvelée et en quelque façon recréée par le miracle perpétuel d'une éternelle bonté.

Cela est plus vrai encore quand on étudie le monde moral. On voit que l'homme a été créé libre, pour être responsable de ses actions, responsable du bien et du mal qu'il fait. On comprend que la liberté est la loi de sa nature, qu'il ne lui est point permis d'y renoncer. Il peut se laisser asservir par un maître, mais il ne sera jamais heureux dans la servitude ; cela n'est pas possible. Le despotisme ne peut lui donner le bonheur ;

l'homme est pour ainsi dire condamné par Dieu lui-même à être libre pour être heureux.

Messieurs, voilà l'esprit de mon enseignement, ou pour mieux dire, voilà mon âme tout entière. Défendre la liberté, vous pénétrer de ces sentiments, fortifiés chez moi par l'âge et par l'étude; vous donner la même foi, la même espérance et le même amour, c'est là toute mon ambition; c'est ainsi que j'ai mérité l'estime de vos devanciers, c'est à ce titre que je vous demanderai votre confiance, et, quand nous nous connaîtrons mieux, votre amitié.

DEUXIÈME LEÇON

OBJECTIONS.

Messieurs,

Aujourd'hui nous entrons en Amérique; mais avant d'aborder l'histoire de la constitution des États-Unis, je répondrai à certaines objections qu'on rencontre au seuil de ces recherches. Si ces objections, qui ont séduit de bons esprits, étaient fondées, nos études perdraient beaucoup de leur importance : elles serviraient sans doute à nous faire connaître l'Amérique, ce qui est toujours utile; mais elles ne répondraient guère au but que nous nous proposons. Par exemple, si les Américains sont un peuple entièrement différent du nôtre, la constitution des États-Unis ne peut en aucune façon nous servir de modèle; l'examen que nous en ferons ne saurait avoir pour nous qu'un intérêt de curiosité.

Je crois, au contraire, que cette étude est pour nous d'une utilité immédiate; nous avons tout à gagner à bien connaître le peuple qui habite de l'autre côté de l'Océan.

J'insiste sur ce point, car il me semble que le devoir

du professeur n'est pas celui du savant. Un professeur est un intermédiaire entre les savants et, je dirais presque les ignorants, si vous me permettiez une expression si peu polie. Sa mission est de gagner les cœurs à la vérité et de les décider à l'action; il faut donc qu'il prenne des sujets d'un intérêt présent; il ne lui est pas défendu de considérer, d'un point de vue scientifique, les besoins actuels de son pays. C'est pour cela que je suis heureux cette année d'avoir à m'occuper de la constitution des États-Unis, parce que j'y vois beaucoup à apprendre pour nous.

Quelles sont ces objections? Elles sont spécieuses et demandent à être examinées de près.

Vous allez, dira-t-on, nous parler de la constitution des États-Unis : si vous aviez choisi ce sujet il y a quatre ans, nous l'aurions compris. L'Amérique était alors le désespoir des anciens gouvernements. Une république prospère depuis soixante-dix ans, une démocratie qui vivait heureuse et tranquille, sans armée, sans administration hiérarchique, sans gouvernement centralisé; un pays où la vie était plus facile qu'ailleurs, où la population augmentait de façon fabuleuse; c'était le temple et l'asile de la liberté; c'est là que se rendaient les cœurs généreux pour qui les vieilles institutions européennes étaient un joug trop lourd. Mais aujourd'hui la plus effroyable de toutes les guerres, la guerre civile, bouleverse l'Amérique. Considérez dans quel abîme est tombé ce peuple naguère si heureux : la haine la plus atroce que le monde connaisse, celle du frère contre le frère, y règne partout; il n'est pas de famille

qui ne soit en deuil; depuis deux ans, il est tombé un million d'hommes sur les champs de bataille; les finances sont dans un état désespéré, la dette du Nord sera à la fin de cette année de dix milliards; nous ne parlons pas de celle du Sud qui probablement ne sera jamais payée. Qu'a fait cette constitution que vous nous vantez, qu'a-t-elle empêché? Vous le voyez, chaque parti la déchire! Cessez donc de nous en parler! L'Amérique a dû le bonheur dont elle a joui à son vaste territoire, à ce que les émigrants de tous les pays pouvaient s'y donner rendez-vous; mais la constitution n'est pour rien dans cette haute fortune; elle s'est effondrée au premier choc des discordes civiles. L'Amérique a maintenant des armées permanentes, nous savons en Europe où cela conduit les nations. La liberté américaine finira par aboutir à quelque despotisme glorieux.

Je vais essayer de répondre à cette première objection, j'espère que ma réponse vous satisfera.

Cette constitution, quelle est la situation que les événements lui ont faite? Cette constitution qui n'a rien empêché, tout le monde sans doute doit la haïr. Eh bien, au contraire, tout le monde la respecte; la seule chose qui surnage au milieu de la révolution, c'est elle. Le Sud prétend qu'elle lui appartient, que lui seul y est resté fidèle; le Nord soutient au contraire que c'est lui qui la défend; c'est une arche sainte que les deux partis se disputent. Que signifie ce singulier phénomène? Comment se fait-il qu'un pays soit attaché à une charte qui pour nous est déjà morte? Comment se fait-il surtout qu'un peuple puisse avoir pour sa constitution le culte

que lui ont voué les Américains? Nous n'avons pas, nous autres, cette faiblesse. Pour nous, les constitutions sont des enfants charmants à leur naissance, que la France doit un jour épouser, mais qui meurent toujours avant l'heure des fiançailles. Ce sont probablement des enfants qui ont trop d'esprit, c'est pour cela qu'ils ne vivent pas.

Il n'en est point de même chez les Américains. La constitution prend place dans leur estime tout auprès de la Bible; cela tient à une raison particulière qu'il est bon d'expliquer.

Quand nous cherchons où est pour nous, Français, la patrie, nous trouvons dans le passé la royauté; là où était le roi, là était la France. Dans les temps modernes, c'est le drapeau qui est devenu la patrie, c'est aussi le territoire. Ce territoire, nous avons tellement lutté pour le défendre, rougissant de notre sang chaque motte de terre, que ce pays nous est cher; nous l'avons payé avec le sang de nos veines; la France, nous l'avons faite morceau par morceau. En Amérique, rien de semblable. Il n'y a jamais eu de royauté, de pouvoir central autour duquel on pût se réunir; ce n'est pas un peuple puissant qui a fondé l'Amérique; les colonies se sont formées par des essaims d'émigrants, venus de tous les points de l'horizon, et qui se sont éparpillés sur un territoire immense. Ce territoire, rien ne le limite; on ne sait guère où il commence ni où il finit, et il est difficile que les citoyens de Boston aient une bien grande tendresse de cœur pour les habitants de la Californie. La patrie pour l'Américain, ce n'est pas non

plus le drapeau, car les États-Unis avaient eu jusqu'en 1861 le bonheur de vivre en paix; la guerre étrangère n'avait fait qu'y passer, la guerre civile y était inconnue. Il est évident qu'il en sera tout autrement à l'avenir; le souvenir du terrible conflit qui a éclaté en 1861, et qui se continue aujourd'hui, fortifiera l'unité nationale, et rendra l'Américain plus fier de sa nationalité. Il faut cependant à un peuple un symbole national, un drapeau. Et quand vous cherchez en Amérique ce qui représente le drapeau, vous trouvez trois choses : la déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776, la constitution, et la grande figure de Washington. Voilà où l'Américain se reconnaît. — Il n'y a plus maintenant personne qui ait signé la déclaration d'indépendance, ou qui ait servi sous Washington; c'est la constitution qui représente le drapeau et qui est le symbole de la patrie.

Ceci est vrai pour le Nord, et n'est pas moins vrai pour le Sud. On s'y rappelle que c'est un Virginien, Jefferson, qui a rédigé la déclaration d'indépendance, que ce sont des Virginiens, Washington et Madison, qui ont fait la constitution. Les hommes du Sud se plaignent que l'on ait violé la constitution à leur égard, mais ils lui sont restés fidèles; et si fidèles qu'à la fin de la guerre, si la fédération américaine est détruite, si l'Amérique est partagée, on y verra deux constitutions parallèles, ou, pour mieux dire, la constitution fédérale sera dédoublée. Qu'il en doive être ainsi, un fait le démontre. C'est le 20 décembre 1860 que la Caroline du Sud s'est séparée de l'Union. Le 4 février 1861, le con-

grès des États à coton, s'étant réuni pour faire une constitution, cette constitution a été rédigée et mise à exécution en trente-cinq jours. Le 11 mars suivant, la constitution était faite et M. Jefferson Davis nommé président.

Quelle est cette constitution? En Europe, peu de gens ont eu la curiosité de l'étudier. Elle est cependant d'un intérêt assez grand. C'est la constitution fédérale copiée sur l'ancien instrument, sauf quelques différences; en d'autres termes, le Sud peut toujours dire qu'il a gardé la constitution primitive en y faisant seulement quelques modifications. En première ligne on y trouve inscrits tous les amendements de la constitution fédérale, toutes les dispositions qui garantissent que le pouvoir législatif ne pourra jamais toucher ni à la liberté religieuse, ni au droit de réunion et d'association, ni à la liberté individuelle, ni à la protection du jury; on y trouve également le pouvoir législatif divisé entre deux chambres, un président élu et un pouvoir judiciaire indépendant; en un mot, c'est la même constitution.

Il y a cependant quelques différences, les unes qui peuvent passer pour des améliorations demandées depuis longtemps, les autres sur lesquelles j'appellerai bientôt votre attention.

Les modifications qui ont une importance politique sont celles-ci : Il est décidé que les fonctions présidentielles auront une durée de six ans, et que le président ne sera pas rééligible. C'est une question très-délicate, au point de vue constitutionnel, que de savoir si un pré-

sident doit être rééligible. Déclarer qu'il ne le sera pas, c'est empiéter sur le droit de la nation qui peut avoir intérêt à conserver un homme capable à la tête des affaires; mais, d'un autre côté, décider qu'il pourra être réélu, c'est introduire dans le gouvernement un intérêt qui n'est plus national; c'est donner à un homme le désir de se faire renommer et la pensée d'employer tous les ressorts de l'administration pour satisfaire une ambition personnelle.

On s'est aperçu de cet inconvénient en Amérique. Dans la constitution fédérale, le président est rééligible indéfiniment. A la fin des quatre ans de sa première présidence, Washington n'avait qu'un désir, c'était de rentrer dans la vie privée. En 1792, ce fut Jefferson, lequel représentait une politique opposée à celle de Washington, qui prit l'initiative et proposa au général de se faire réélire. Jefferson était un esprit hardi et quelquefois bizarre, mais c'était un esprit pratique. Il comprit que l'œuvre de Washington n'était pas finie; il avait peur qu'un parti puissant n'établît la monarchie. Il écrivit au général : « La république a encore des dangers à redouter, vous êtes le seul homme en qui nous puissions avoir une confiance absolue, le seul qui puisse nous tirer d'un pas difficile, il faut que vous restiez président. » Washington, avec la simplicité d'un grand homme, répondit : « Si vous croyez nécessaire ma présence au pouvoir, je resterai. » Mais après ces huit années d'autorité, il ne voulut pas laisser après lui l'exemple d'un président se perpétuant au pouvoir; il insista pour être remplacé. Depuis lors, il est de règle

en Amérique qu'un président ne doit jamais rester plus de huit ans en fonctions. Tout ce qu'a fait Washington est entouré d'une vénération profonde, chacune de ses actions est devenue une loi pour le pays. Jefferson, Madison, Monroë restèrent chacun huit ans au pouvoir sans que le pays en souffrît. Mais, avec le général Jackson, les choses changèrent de face. Jackson était un démocrate, un homme de beaucoup d'intelligence, mais c'était un soldat qui portait dans la politique toutes les passions d'un chef d'armée; il partageait les citoyens en deux camps : ceux qui le soutenaient formaient le bon parti, ceux qui le combattaient étaient le mauvais parti. Tout pour ses amis, c'était sa devise. Une fois au pouvoir, il distribua avec la plus grande libéralité les places à ceux qui l'avaient soutenu; les brevets de maîtres de poste, qui aux États-Unis ont une assez grande importance, devinrent sa monnaie électorale. Jackson établit ainsi un précédent funeste; depuis lors il s'est formé en Amérique une classe de gens qui ne voient dans une élection qu'un certain nombre de places à emporter; c'est ce qu'on nomme les *politicians*. Pour eux la chose importante dans la nomination d'un président, c'est que celui-là triomphe dont ils attendent des places et la fortune.

Pour corriger ce vice, dont on avait souffert depuis trente ans, on a stipulé, dans la constitution des États confédérés, que le président serait nommé pour six ans et ne pourrait être réélu.

Une autre mesure, assez curieuse comme mouvement d'idées constitutionnelles, est celle-ci. Dans la consti-

tution fédérale, le président des États-Unis est seul responsable. Comme seul responsable, il nomme un cabinet qui ne dépend que de lui. C'est lui seul qui tient tête au sénat et aux représentants; il couvre ses ministres de sa responsabilité. Si la chambre veut avoir des renseignements, il n'y a d'autre moyen que de s'adresser au président, qui répond s'il le juge à propos.

La constitution des États confédérés établit qu'à l'avenir les chambres pourront appeler devant elles les divers agents du pouvoir exécutif, ceux que nous appelons les ministres, et que ces ministres pourront parler devant les chambres, chacun sur ce qui concerne son département. En d'autres termes, les ministres de la marine, de la guerre, des finances auront entrée au sénat et à la chambre des représentants; ils y expliqueront leur conduite. C'est la responsabilité ministérielle qui s'introduit dans la République. Les Américains du Sud ont trouvé qu'une responsabilité qui atteignait seulement le président élu pour quatre ans, et qui lui permettait de tenir le pays en échec pendant tout le temps de son mandat, était nuisible à la démocratie qui veut au contraire un gouvernement simple, facile, mobile, et qui fasse passer dans les lois ce qui est dans l'esprit de la nation. Voilà donc des républicains arrivés à la responsabilité ministérielle.

Tels sont quelques-uns des changements apportés à la constitution fédérale, et qui, vous le voyez, n'y introduisent aucune modification essentielle. Les deux changements graves sont ceux-ci : Pour justifier la révolution, on a voulu établir que le droit des États particuliers

l'emporte à un moment donné sur le lien fédéral; la constitution nouvelle proclame ce principe dangereux. Évidemment, un contrat fédéral qui peut se rompre au gré des États confédérés, c'est la plus singulière des associations; elle porte en son sein l'anarchie et la dissolution, car elle ne tient que par la bonne volonté des parties elle est à la merci des passions humaines. C'est retomber dans tous les vices de la confédération de 1776, et détruire l'œuvre politique de Washington et de ses amis. Aussi a-t-on, selon moi, introduit cette disposition moins pour servir à l'avenir, que pour justifier le passé et amnistier la sécession.

La constitution nouvelle s'occupe ensuite des maîtres et des esclaves; il y a des dispositions qui ne proclament pas, en termes exprès, le principe de l'esclavage, mais qui au fond l'éternisent et le sanctifient.

Il est décidé que les maîtres pourront se transporter avec leurs esclaves partout où ils voudront, et que, si on ouvre de nouveaux territoires, chacun pourra s'y établir avec ses esclaves. C'est là le début de la nouvelle constitution. Celle de 1787 s'ouvre par une protestation en faveur de la liberté; la constitution de 1863 établit au contraire que le monde est partagé en deux classes, les heureux et les misérables. Ceux-ci sont condamnés à l'être éternellement. C'est une constitution qui nous reporte au delà du Calvaire, et qui déclare que la destinée des faibles est de souffrir et d'être écrasés. Voilà la tache de cette constitution; c'est par là qu'elle se distingue tristement de la constitution fédérale.

Il y a encore cette énorme différence qu'en fait la constitution de 1787 est démocratique, puisque la liberté y est le droit commun, tandis que, dans la charte du Sud, la liberté est le privilége d'une aristocratie.

Ici j'arrive à une nouvelle objection. S'il en est ainsi, dira-t-on, si la seconde constitution est semblable à la première, comment se fait-il que celle-ci n'ait pas empêché la séparation? C'est là une objection naïve. Une constitution est une loi qui organise les pouvoirs publics, afin de garantir la liberté; mais s'imaginer qu'une constitution peut réunir tous les cœurs, apaiser toutes les passions, prévenir tous les désordres, c'est une utopie. Nulle constitution ne fait de ces miracles; la religion elle-même y est impuissante, et il est aussi peu raisonnable de reprocher au christianisme la Saint-Barthélemy qu'à la constitution américaine la guerre civile. La religion prêchait l'humanité, les hommes ont été des bourreaux; la constitution prêchait l'accord entre les partis, les partis ont voulu s'entretuer et s'entre-déchirer. La faute en est aux hommes, mais non à la religion ni à la constitution. Supprimez l'esclavage et les passions qu'il enfante, la constitution sera tout aussi respectée qu'il y a trente ans, l'Amérique n'aura pas de révolution.

Est-ce donc l'esclavage seul qui est la cause de la révolution? Je réponds : Oui, c'est l'esclavage qui est la grande cause, l'unique cause de la séparation.

J'insiste sur ce point, et je vous en donnerai tout à l'heure la preuve positive, parce qu'en Europe on a

essayé de présenter sous un jour fort beau de très-vilaines choses. Je ne dirai pas qu'on a menti, il faut être poli avec tout le monde, mais enfin on n'a pas dit la vérité.

On a mis en avant la question des tarifs. Certainement les tarifs ont joué un rôle dans la séparation, et il y a déjà plus de quinze ans qu'un homme d'un coup d'œil très-sûr, Bastiat, dans un livre dont je ne saurais trop vous recommander la lecture, disait : « L'Amérique est un beau pays, mais j'y aperçois deux points noirs, l'esclavage et les tarifs. » Mais s'il n'y avait eu que les tarifs, la guerre ne serait certainement pas sortie de là. D'ailleurs ces tarifs profitaient en beaucoup de cas au Sud tout aussi bien qu'au Nord. Les fabricants de sucre de la Louisiane n'y étaient pas moins intéressés que les filateurs du Nord.

On a cherché une autre explication. On explique tout aujourd'hui par la race. Si le Sud se sépare aujourd'hui, c'est que son peuple est étranger au peuple du Nord. Il y a à cela une petite objection, c'est que c'est la même race qui a colonisé toute l'Amérique. On dit que ce sont les Cavaliers qui ont peuplé la Virginie, il y aurait plus d'une réserve à faire sur ce point, mais le Mississipi, l'Alabama, la Louisiane ont été plantés en grande partie par des Yankees qui y sont venus chercher fortune; c'est partout le même peuple, la même langue, les mêmes lois, la même religion. Il faut donc écarter la question de race.

On dit encore : d'un côté, c'est une démocratie, de l'autre c'est une aristocratie. On s'est servi de ces grands

mots pour plaire aux Anglais; la faiblesse des Anglais, c'est de croire qu'eux seuls peuvent être libres parce qu'ils ont une aristocratie.

Mais cette question de l'aristocratie, c'est la question même de l'esclavage. Il y a dans le Sud des gens qui s'appellent la Chevalerie du Sud. Ils sont chevaliers à la façon de notre ancienne noblesse; ils ne font rien, ils s'approprient le travail d'autrui, et donnent en récompense une médiocre nourriture et souvent des coups à ceux qui travaillent pour eux. Je vois bien là une aristocratie, mais on n'exigera pas que je la respecte!

Reste une autre raison qui est à notre adresse, et qu'on n'a que trop répétée : c'est l'indépendance.

Quand on nous parle d'indépendance, à nous autres, Français, nous sommes comme des chevaux de guerre qui entendent sonner la trompette. Un peuple qui se révolte, c'est magnifique! C'est l'Italie qui rejette le joug de l'Autriche; nous volons au secours de l'Italie. C'est la Pologne qui nous tend les mains, et nous sommes tout disposés à aller nous battre pour la Pologne! Cela est beau, je suis fier de cet entraînement de mon pays; j'aime les faibles et les opprimés. Mais ce grand mot d'indépendance peut cacher toute autre chose. Si demain en France naissait une autre Vendée, si l'Alsace voulait se séparer, nous prendrions notre fusil, et nous dirions : En avant. Eh bien! en Amérique, que se passe-t-il? Je vois partout des populations de même origine et nulle part des opprimés. L'insurrection du Sud a armé les frères contre les frères.

Qu'est-ce que les confédérés ? Ce sont des hommes qui ont voulu renoncer à l'avenir magnifique d'un pays qui doit appartenir à la liberté, qui ont mis des haines particulières au-dessus de la patrie, au-dessus de l'unité nationale, et qui nous parlent d'indépendance. Non ! ce qui serait un crime en France ne peut être une vertu au delà de l'Océan.

Est-il vrai que l'esclavage soit la seule cause de la guerre? J'en ai en main la preuve, une preuve irréfutable, une preuve officielle. Le jour où on fait une révolution, on ne dissimule pas; on est emporté par la passion, on parle franchement. Quand la Caroline du Sud s'est séparée, elle a voulu, suivant l'usage américain, annoncer au monde entier ce qu'elle faisait; elle a rédigé, comme en 1776, une déclaration d'indépendance; cette déclaration, je ne l'ai pas encore vue traduite en français, je l'ai trouvée dans un recueil anglais, je vous demande la permission de vous la lire.

DÉCLARATION DE SÉCESSION DE LA CAROLINE DU SUD.

(20 décembre 1860, après l'élection de M. Lincoln, mais avant son installation.)

« Et maintenant que l'État de la Caroline du Sud a repris au milieu des nations sa place de peuple séparé et distinct, il se doit à lui-même, il doit aux autres États de l'Union, il doit aux autres nations du monde, de déclarer les *causes immédiates* qui l'ont conduit à cet acte (de séparation).

« Nous tenons que... notre Gouvernement est un contrat; que dans tout contrat l'obligation est mutuelle; que, lorsqu'une des parties refuse d'exécuter son engagement, l'autre

partie est relevée de son obligation; et que, lorsqu'il n'y a pas d'arbitre suprême, chacune des parties est remise à son propre jugement pour décider ce qu'il lui convient de faire et en accepter les conséquences.

« Dans le cas présent le fait est certain. Nous affirmons que quatorze des États ont délibérément refusé depuis plusieurs années de remplir leurs obligations constitutionnelles, et, *pour la preuve*, nous nous en référons à leurs propres lois.

« ... Suivant la constitution fédérale, chaque État était reconnu comme l'égal des autres, et il avait le seul contrôle de ses propres institutions. Le droit de propriété sur les esclaves avait été reconnu par la constitution, qui accordait aux *personnes libres* des droits politiques distincts, qui leur donnait droit de représenter les esclaves pour trois cinquièmes, qui autorisait l'importation des esclaves pour vingt ans (1787-1808), qui stipulait qu'on rendrait les fugitifs.

« Nous affirmons que ces objets pour lesquels le Gouvernement a été institué n'ont pas été remplis, que le Gouvernement lui-même les a détruits par l'action des États qui ne possédaient point d'esclaves. Ces États se sont arrogé le droit de décider sur la convenance de nos *institutions domestiques*; ils ont dénié le droit de propriété établi dans quinze États, et reconnu par la constitution; ils ont dénoncé l'institution de l'esclavage *comme un péché devant Dieu*; ils ont permis chez eux l'établissement public de sociétés dont l'objet avoué était de troubler la sécurité et d'attaquer la propriété des citoyens des autres États. Ils ont encouragé et aidé des milliers d'esclaves à quitter *leurs foyers*; et, quant à ceux qui restent, ils les ont poussés à une insurrection servile au moyen d'émissaires, de livres et de gravures.

« Depuis vingt-cinq ans cette agitation n'a fait qu'augmenter, jusqu'à ce qu'elle ait fini par s'assurer l'appui du Gouvernement central. Tout en respectant *les formes* de la constitution, un parti a trouvé dans l'article qui établit le pouvoir

exécutif le moyen de détruire la constitution elle-même. On a tiré une *ligne géographique* au travers de l'Union, et tous les États au Nord de cette ligne se sont unis pour élire à la haute fonction de Président de l'Union un homme (Abraham Lincoln) dont les opinions et les intentions sont hostiles à l'esclavage. On va le charger d'administrer l'Union parce qu'il a déclaré que ce gouvernement ne peut pas toujours durer *moitié libre et moitié esclave*, et que l'opinion compte enfin que l'esclavage va s'éteindre.

« Le 4 mars 1861, ce parti prendra possession du Gouvernement... Les garanties de la constitution n'existeront plus; l'égalité des États sera détruite. Le Gouvernement fédéral sera devenu l'ennemi des États possesseurs d'esclaves... Tout espoir de conciliation est perdu, car l'opinion publique dans le Nord *a donné à une grande erreur politique la sanction d'une croyance religieuse encore plus erronée.*

« Nous donc, le peuple de la Caroline du Sud, en appelant de la rectitude de nos institutions au Juge suprême de l'univers, nous déclarons solennellement que l'union jusqu'ici existante entre nous et les autres États de l'Amérique du Nord, est dissoute, et que la Caroline du Sud reprend sa place au milieu des nations comme État séparé et indépendant[1]. »

Et maintenant, renvoyez-les à la *Déclaration de la Caroline,* ceux qui vous diront que l'esclavage n'est pas la cause réelle de la séparation.

Je ne prolongerai pas cette discussion; j'en ai dit assez pour prouver que la constitution n'est pas la cause de la dissolution de l'Union, et qu'elle surnage au-dessus de tous les partis. En voulez-vous une dernière preuve? La voici :

1. Bacon's *Guide to American politics*, Londres, 1863, p. 54.

La constitution des États-Unis est une constitution fédérale. La fédération réunit un certain nombre d'États; aujourd'hui, je crois qu'il y en a trente-cinq. Je ne suis pas sûr que ce nombre ne soit pas dépassé, car l'accroissement de l'Amérique est si rapide qu'on ne sait jamais s'il n'y a pas un ou deux États poussés quelque part du jour au lendemain. Ces États ne ressemblent en rien à nos départements : ce sont des États qui méritent véritablement ce nom; ils ont remis à l'Union le soin des affaires communes ou extérieures, mais ils se sont réservé leur gouvernement intérieur; ce sont en quelque sorte des provinces médiatisées. Chacun de ces États peut se donner une constitution. On n'exige d'eux qu'une seule chose, c'est que ce soient des républiques; on ne veut pas qu'une monarchie puisse s'établir sur le continent. Ces constitutions peuvent être ce que le peuple voudra : il est permis d'avoir une ou deux chambres, un pouvoir judiciaire dépendant ou indépendant, électif ou à vie; il y a toute liberté de faire tous les essais possibles. Chez un peuple aussi pratique que le peuple américain, il n'y a pas eu d'hésitation. Tous les États ont pris pour modèle la constitution fédérale, qui, elle-même, n'était que la copie des anciennes chartes coloniales. Partout le gouvernement est organisé de même, partout les libertés sont garanties de la même façon. Il y a donc trente-cinq exemplaires de la constitution fédérale dont quelques-uns ont soixante-dix ans de date et fonctionnent parfaitement. La constitution américaine est comme une mère qui aurait établi ses enfants dans toute l'Amé-

rique, et tous les enfants ressemblent à la mère. Voilà un nouvel et puissant argument en faveur de la bonté de cette constitution, puisque, librement adoptée sous toutes les latitudes, elle donne partout d'excellents fruits.

Quant à la crainte, après tout légitime, que de cette guerre civile ne sorte le règne des armées et un gouvernement despotique, j'avoue que je ne la partage pas, quoique, en pareil cas, il soit toujours prudent de craindre ; mais ce sont des armées de citoyens qui combattent aujourd'hui, des soldats qui, le lendemain du jour où la guerre sera finie, reprendront leurs occupations. Ces armées sont commandées par des officiers qui tous sont sortis de la vie civile et tous sont désireux d'y rentrer. L'Amérique, malgré la guerre, a conservé la liberté. Je sais que l'on dit le contraire ; mais si vous lisiez les journaux américains, si vous voyiez la façon dont le président des États-Unis, M. Abraham Lincoln, est traité, vous seriez vite édifié sur ce qu'est en Amérique cette prétendue compression de la liberté. Dans une réunion publique et nombreuse, le célèbre maire de New-York, M. Fernando Wood, accusait, il y a quelques jours, le président et tous ceux qui combattent l'esclavage d'avoir défiguré l'Amérique, disant que c'était aujourd'hui une tête de blanc sur un corps de nègre ; je ne vois pas qu'on ait en rien gêné sa colère ni ses menaces. L'Amérique est assez forte pour n'avoir pas peur de la liberté.

Quant au despotisme, les journaux américains se sont amusés de nos terreurs européennes ; il leur est difficile de prendre au sérieux Abraham Ier, empereur des Amé-

ricains. M. Abraham Lincoln ne sera certainement pas l'empereur de l'Amérique. On lui a donné un nom que l'histoire ratifiera : ce sera l'honnête Abraham, le citoyen qui n'a pas désespéré de la patrie, le magistrat qui a défendu énergiquement la cause de la liberté et de l'Union; ce titre lui suffit, et à vrai dire il est plus beau que celui de César.

Passons à une autre objection. Soit, dira-t-on, la Constitution des États-Unis est excellente, nous ne prétendons pas le contraire, elle a fait le bonheur du peuple américain. Mais remarquez quel est ce peuple. C'est un peuple nouveau, sans traditions, qui a pu faire table rase; il ne traînait pas après lui le boulet d'une civilisation de treize siècles. Il avait donc un avantage énorme sur la vieille Europe; rien ne l'empêchait de se donner le gouvernement qui lui plaisait. Mais c'est précisément parce que ce gouvernement est celui d'un peuple sans traditions, qu'il ne peut être celui d'un vieux peuple de l'ancien continent.

Cette objection contient un peu de vérité, mais elle contient aussi beaucoup d'erreurs, et je voudrais les dissiper.

C'est, dit-on, un peuple nouveau. J'avoue que ce mot m'embarrasse, car je ne sais trop ce qu'il veut dire. Il me semble qu'un peuple descend toujours d'un autre, et que, comme dit Brid'oison, « on est toujours fils de quelqu'un. » Or les Américains sont les fils très-légitimes des Anglais. Ils sont venus sur un territoire nouveau, mais eux-mêmes ne formaient pas un peuple nou-

veau. L'Amérique, au commencement du dix-septième siècle, n'était qu'un désert sillonné en tous sens par les Peaux-Rouges; ce sont des Anglais venus d'Europe qui ont apporté sur une terre nouvelle une antique civilisation.

Dira-t-on que ce n'est pas ainsi qu'on l'entend, et qu'un peuple nouveau est celui qui sort du mélange d'autres peuples? Ainsi nous savons que les Romains étaient de source latine, mais qu'à l'élément principal s'étaient mêlés des éléments sabins et étrusques. Et si demain des lois uniformes réussissaient à fondre ensemble toutes les populations européennes, ne sortirait-il pas de ce mélange un peuple qu'on pourrait appeler nouveau, bien que l'histoire pût reconnaître les éléments qui auraient formé cette nation européenne?

Le raisonnement est juste; mais l'Amérique ne présente rien de semblable. L'émigration anglaise a eu lieu à la fin du dix-septième siècle; les colons appartenant à d'autres races n'ont afflué dans ce pays, en nombre considérable, qu'après la guerre de la liberté. C'est depuis 1820 seulement que les émigration allemande, irlandaise, sont venues introduire un sang nouveau dans les veines du peuple américain, en apportant chaque année dans le nouveau monde un flot de deux à trois cent mille personnes. Mais quand on a fait la constitution, en 1787, il n'y avait réellement en Amérique qu'une population anglaise. Sans doute il y avait un certain nombre d'étrangers. Des réfugiés Français, des Hollandais établis à New-York, quelques Suédois, un certain nombre d'Allemands, étaient venus

chercher une patrie sur le vaste territoire de l'Union, mais cela avait peu d'importance et ne changeait pas plus le fond de la race que ce grand nombre d'étrangers qui, tous les jours, s'établissent en France; et cependant, si vous vous promenez dans les rues de Paris en regardant les enseignes, vous serez frappé de ce fait, que, parmi les gens qui font du commerce, il y en a presque la moitié qui portent des noms étrangers.

En s'établissant en Amérique les Anglais ne formaient donc point pour cela un nouveau peuple. D'ailleurs c'étaient des Anglais, c'est-à-dire entre tous les peuples celui qui est le moins accessible aux influences étrangères, une race d'acier que rien n'entame. Nous autres Français, nous sommes au point opposé, ce qui fait que nos voisins nous regardent toujours avec un certain effroi. Qu'on mette en présence, sur un même territoire, des Français et des Arabes, ce ne sont pas les Arabes qui deviendront Français, ce sont les Français qui deviendront Arabes. Au Canada, les Français devenaient des Indiens. Au contraire l'Anglais est Anglais partout. Mettez-le dans un climat qui ne lui convient pas, il ne prendra pas la façon de vivre que commande le climat; s'il est dans l'Inde, il ne se mettra pas à manger du riz, il n'abandonnera ni son bœuf ni son thé. Nulle part il ne change ses habitudes; partout il détruit les populations ou il les absorbe. Un mot piquant, prononcé sous le règne de Louis-Philippe, exprime bien la différence des deux peuples : M. Sébastiani, causant un jour avec l'ambassadeur d'Angleterre, et croyant

de son devoir d'être aimable, lui dit : « Oui, Milord, si je n'étais Français, je voudrais être Anglais. — Et moi, Monsieur, répondit l'ambassadeur, si je n'étais Anglais, je voudrais être Anglais. » Un pareil peuple ne se transforme pas.

Mais, dira-t-on, les colons qui arrivaient d'Angleterre provenaient un peu de toutes les provinces; ces populations n'avaient pas de passé. — Point du tout. Elles avaient derrière elles tout le passé de l'Angleterre; et encore aujourd'hui, l'histoire de l'Angleterre fait partie de l'histoire d'Amérique, de même que l'histoire de France fait partie de l'histoire du Canada, et que les Canadiens n'oublient pas le vieux pays. Cet esprit de tradition, les Américains l'ont gardé avec ténacité. C'est une des choses que les Français comprennent le moins que ce culte du passé. L'Anglais et l'Américain ont au contraire un attachement très-grand pour la famille. Ainsi, en Angleterre, ce qu'on respecte le plus, c'est la *gentry* (le mot nous manque parce que nous n'avons pas la chose). La *gentry*, ce sont les anciens propriétaires du sol, et il y a dans la *gentry* des familles qui sont établies dans le même endroit depuis le quinzième, le treizième et le douzième siècles.

Ne croyez pas que ce soit la pairie qui constitue la noblesse en Angleterre. La pairie est une institution politique. Sans doute, à côté des nouveaux venus, on trouve dans la Chambre des lords la fleur de la noblesse anglaise, mais vous verrez dans les campagnes de simples propriétaires qui sont plus nobles que la plupart des pairs; ils le savent et le disent. Et, ce qui n'est pas

moins remarquable, parmi les citoyens les plus obscurs, vous ne rencontrerez pas un Anglais qui ne connaisse et qui ne garde sa généalogie. Cet esprit est celui des Américains. A l'époque de la révolution, Washington savait parfaitement d'où provenait sa famille, et quand Franklin, qui était le fils d'un marchand de chandelles, et qui avait été lui-même ouvrier imprimeur, vint en Angleterre comme agent de la Pensylvanie, un de ses premiers soins fut d'aller chercher dans la province l'endroit où ses ancêtres habitaient. Encore aujourd'hui, vous ne trouverez pas un livre américain, pas une biographie anglaise qui ne commence par une généalogie. Demandez à un Français ce qu'était son grand-père, il vous le dira peut-être, mais combien y en a-t-il qui se soient jamais inquiétés de leur bisaïeul?

Les Américains, ajoute-t-on, n'avaient pas de traditions. Qu'entend-on par traditions?

Est-ce la vie de famille, le culte du foyer? Les Anglais ont emporté là-bas leurs mœurs; leurs fêtes se célèbrent aux mêmes époques de l'année; ils ont la même façon de vivre, et il n'est pas douteux qu'aujourd'hui un Américain et un Anglais sont moins séparés par la tradition qu'un Français et un Anglais.

Est-ce de la tradition littéraire qu'on veut parler? Mais les premiers émigrants étaient des gens de classe moyenne qui trompaient les ennuis de la mer par la lecture et les sermons; ils emportaient avec eux cette Bible anglaise qui est un monument de la langue, comme la Bible de Luther en est un pour les Allemands. Puis c'était Milton, et les sermons puritains, et le *Voyage*

du Pèlerin, de Bunyan; en somme, c'était si bien la même littérature que celle de la mère patrie, que cette identité a été longtemps un grand obstacle au développement littéraire de l'Amérique. Quand un peuple prend tous les livres d'un autre peuple, il faut qu'il y trouve une conformité singulière avec ses idées. Ainsi la littérature chinoise est peut-être très-belle, et M. Stanislas Julien vient de traduire un roman chinois qui est charmant; mais ferons-nous notre lecture habituelle des livres chinois? non, parce que nous n'y pouvons trouver qu'un intérêt de curiosité. Comment se fait-il alors que les Américains se soient nourris si longtemps des livres anglais? C'est qu'ils y trouvaient l'expression de leurs idées, de leurs mœurs, de leurs habitudes.

Si ce n'est pas de la tradition littéraire, c'est peut-être de la tradition du droit qu'il s'agit. Les colons ont emporté avec eux les lois de la mère patrie; la *Common-law* est toujours citée en Amérique, et il y a les mêmes rapports entre les législations anglaise et américaine qu'entre notre législation et celle de la Belgique. En Belgique, nos lois sont en vigueur, avec quelques modifications; on se sert des arrêts de notre Cour de cassation. Une décision prise par les juges de Westminster a aussi son écho de l'autre côté de l'Océan. En Amérique, comme en Angleterre, domine l'esprit légal et processif, et il en sera toujours ainsi chez les peuples libres. Dans les pays où il n'y a pas de liberté, on n'est pas processif, on intrigue; tout est faveur et privilége; dans les pays libres on plaide, car là tout se résout en une question de droit.

On ne veut parler, dira-t-on, que des traditions politiques. Mais la révolution américaine ne s'est faite que parce que l'Amérique était imbue de l'esprit anglais. C'est pour une question de droit qu'elle s'est faite, et cette question, il faut presque être Anglais pour en sentir la portée.

Quelle était la situation de l'Amérique à la veille de 1776? Était-elle mauvaise au point de vue matériel? Pas le moins du monde. L'Amérique, il est vrai, était gênée dans son commerce et son industrie par les lois de la métropole, mais cette législation coloniale, c'était le droit des gens; le droit des gens voulait que toutes les industries appartinssent à la mère patrie. On empêchait les Américains de faire des chapeaux avec la peau des castors qu'ils avaient tués, ils envoyaient ces peaux en Angleterre, et l'Angleterre leur renvoyait des chapeaux; il était permis aux Américains de tondre leurs brebis, mais seulement pour les rafraîchir, car il fallait que les draps vinssent d'Angleterre; les balais de bouleau même devaient venir de la métropole. Mais tout cela était accepté; tout cela semblait naturel. Du reste, les colonies se gouvernaient elles-mêmes, et elles jouissaient d'une très-grande liberté intérieure. La distance était énorme, la traversée était alors de deux à trois mois entre elles et l'Angleterre; on ne s'occupait guère des colonies. Leur isolement et leur abandon faisait leur prospérité.

Mais un jour vint où, par une maladresse qui aujourd'hui ne fait doute pour personne, un ministre anglais dit aux colons qui se gouvernaient et se taxaient

eux-mêmes : nous allons mettre sur vous un impôt direct pour vous faire reconnaître la supériorité du parlement. Les Américains n'examinèrent pas quel serait le chiffre de l'impôt. C'étaient des Anglais, et la première chose pour un Anglais, c'est que, comme c'est lui qui paye l'impôt, lui seul a le droit de dire ce qu'il doit payer. Tout Anglais a lu Locke et répète avec le philosophe : « Si vous pouvez me prendre un penny sans mon consentement, vous pouvez m'en prendre dix ou cent; mais alors ma propriété n'est plus ma propriété, elle est la vôtre. »

Les Américains répondirent au gouvernement anglais : « Nous ne vous donnerons pas l'argent que vous nous demandez à titre d'impôt; nous vous le donnerons, si vous voulez que nous le votions dans nos Assemblées, mais nous ne reconnaîtrons jamais que nous puissions être imposés par vous; car nous ne sommes pas représentés au parlement. » Pas de représentation, pas d'impôt, ce fut leur devise, et ils étaient, notez-le bien, dans une si grande communauté d'idées avec les Anglais, que le grand lord Chatham, que Burke disaient : « L'Amérique a raison, car le jour où nous aurons taxé les colonies sans leur consentement, il se trouvera un ministre logicien, comme ils le sont tous, qui conclura : Si on taxe les enfants sans leur consentement, il n'y a pas de raison pour ne pas taxer aussi les parents sans leur aveu. » Voilà pourquoi l'Amérique s'est révoltée. Ce sont les libertés anglaises qu'elle a défendues en s'insurgeant.

Que reste-t-il donc de toutes ces objections? Que la

constitution des États-Unis ne serait pas anglaise d'esprit? Elle est complétement anglaise; il est impossible de la comprendre si on ne connaît pas les institutions de la Grande-Bretagne.

La forme de cette constitution, l'idée de cette constitution, les garanties en faveur de la liberté, tout cela est du droit anglais. Le bill de 1689, le *palladium* des libertés anglaises, est reproduit dans la constitution de 1787. Le jury, la défense orale, la liberté de la presse, tout cela, ce sont des libertés anglaises acceptées, conservées par l'Amérique. La division des pouvoirs est une importation anglaise, l'indépendance du pouvoir judiciaire, c'est encore une chose qui n'existe qu'en Angleterre et en Amérique. Partout ailleurs, le magistrat est un délégué du pouvoir exécutif; le pouvoir judiciaire est une fonction du gouvernement. Chez nous, la magistrature est entourée de certaines garanties, elle est inamovible, mais enfin on lui fait sentir qu'elle est une fonction du pouvoir exécutif; elle est chargée de maintenir l'ordre public, l'administration, les lois; son esprit doit être l'esprit du gouvernement. Il n'y a que l'Angleterre et l'Amérique qui disent au magistrat : « Tu es chargé non-seulement de maintenir l'ordre au nom de la loi, mais le respect de la loi et de la constitution contre tous. Que ce soit le gouvernement, les chambres, les pouvoirs législatif et exécutif réunis qui pensent autrement, il n'importe; toi, magistrat, tu es institué pour empêcher qu'on ne touche aux lois. » C'est là une idée particulière aux Anglais et aux Américains

Mais, dira-t-on, s'il en est ainsi, votre démonstration va trop loin. Vous nous prouvez que les Américains sont des Anglais; à quoi bon alors étudier la constitution américaine? C'est la constitution anglaise qui nous touche; il faut étudier les sources, les origines. — C'est ici que j'appelle votre attention; vous allez voir comment l'étude de la constitution américaine nous intéresse par-dessus toutes choses, combien il est plus important pour nous de l'étudier que d'étudier la constitution anglaise.

J'ai dit que dans la constitution américaine il n'y avait rien qui ne fût anglais, mais je n'ai pas dit que ce soit la constitution anglaise transportée en Amérique. C'est que les Américains ont laissé beaucoup de choses en Angleterre, et ils ont bien fait de les y laisser. Ils n'ont pas eu à emporter un moyen âge gênant, des formes qui pouvaient empêcher leur développement. Ils ont laissé à l'Angleterre sa royauté féodale, son aristocratie et son Église établie. Ce sont là les grandes différences entre l'Angleterre et l'Amérique.

Les colons étaient des puritains qui fuyaient devant la persécution religieuse. Le puritanisme avait surtout gagné la classe moyenne. C'étaient les petits propriétaires, les petits bourgeois qui passaient la mer. Ils se trouvaient en arrivant en Amérique dans une situation particulière; ils formaient une société sans aristocratie en haut, et sans populace en bas. La plèbe ignorante, qui est le soutien tout-puissant de l'aristocratie, n'émigrait pas. C'était tout un peuple d'artisans, de bourgeois, d'agriculteurs, qui venait s'implanter sur ce sol nouveau; ils y apportaient les bonnes qualités du

peuple anglais, mais ils laissaient en arrière la Cour, l'Église établie et l'aristocratie; c'était la démocratie qui s'échappait de l'enveloppe féodale comme un papillon qui ouvre ses ailes. Les colons laissaient en Angleterre le privilége, ils apportaient l'égalité en Amérique. Voilà ce qui fait pour nous l'importance de leur constitution.

On nous dit souvent : « Voulez-vous implanter en France la liberté? Imitez la constitution anglaise; fondez une grande institution comme celle qui domine la société britannique et lui donne sa solidité. En Angleterre il y a une aristocratie héréditaire, qui est maîtresse du sol et qui gouverne le pays. C'est grâce à sa noblesse que cette société a quelque chose de fort, de durable.» Je réponds à cela : Ce qui est certain, c'est que l'aristocratie nous donnerait le privilége. Nous donnerait-elle la liberté? J'en doute. Qu'est-ce d'ailleurs que créer une aristocratie? C'est un rêve! Créer une Église établie qui ne représenterait que la moitié des habitants? C'est encore un rêve. L'Amérique nous laisse plus d'espoir; nous sommes une démocratie; les conditions d'existence sont les mêmes pour les deux peuples. Je disais un jour à un Américain, qui de simple ouvrier est devenu un ingénieur très-distingué : Trouvez-vous qu'il y ait beaucoup de différence entre votre peuple et le nôtre? Il me dit : « La seule différence que j'y vois, c'est que beaucoup de Français ont la manie d'avoir un *petit machin rouge* à la boutonnière; chez nous, nous ne comprenons pas ce plaisir. A cela près, nous nous ressemblons. »

Comme les Américains, nous sommes un peuple qui

vit du labeur de sa pensée ou du travail de ses bras; sous ce rapport, nous ressemblons tout à fait à la société américaine.

Nous n'avons pas ces éléments aristocratiques qui en Angleterre sont regardés comme constitutifs de la liberté, et nous sommes organisés comme cette société des États-Unis qui nous présente l'exemple d'une nation libre, heureuse, où l'on trouve plus de moyens d'éducation, plus de chances de bien-être que partout ailleurs. Je sais qu'en général l'Amérique n'est pas jugée aussi favorablement que je le fais; les négociants français qui ont vécu à New-York sont loin de nous présenter la vie américaine sous cet aspect. New-York est en effet une ville où la police laisse fort à désirer; mais l'Amérique n'est pas New-York, et il ne faudrait pas juger la France par un port de mer. Il faut étudier ce grand peuple dans son intérieur, dans ses institutions; alors on en prend une tout autre idée.

Un Anglais est toujours porté à regarder son jeune frère Jonathan avec des yeux prévenus; il lui a pardonné sa révolution, il ne lui pardonne pas cette prospérité, cette grandeur maritime qui tient en échec l'Angleterre et la menace dans l'avenir; je lisais cependant dans un livre récent publié sur l'Amérique par M. Trollope, le fils de cette fameuse madame Trollope qui a dit de si rudes vérités aux Américains, je lisais, dis-je, l'aveu suivant qui ressemble à un cri de désespoir:

« Le peuple qui mange le plus de viande et qui lit le plus de livres, je le dis avec douleur, ce n'est pas le peuple anglais, c'est le peuple américain. »

Voilà un peuple qu'il est très-intéressant d'étudier. Manger de la viande, lire par-dessus le marché et pratiquer la liberté, ce sont trois bonnes choses. Puissions-nous en faire notre profit!

Je prévois une dernière objection. Supposons, me dira-t-on encore, que vous ayez répondu d'une manière satisfaisante à toutes les difficultés qui vous ont été proposées, qu'avez-vous montré? Que la constitution américaine est une fille de la constitution anglaise, et qu'elle convient à la race anglaise. Cela prouve-t-il qu'elle convienne à des Français?

C'est toujours la question des races qui reparaît.

Vous rappelez-vous ce que devint la Californie quand l'or y fut découvert? Il y eut alors, de tous les pays de l'Europe et de l'Asie, un entraînement général vers ce pays.

Nécessairement, ce furent surtout des coureurs d'aventures qui abondèrent en Californie; il faut reconnaître que sa première population fut un peu comme la première population de Rome. Ce n'était pas une élite. Il y avait là des gens de toutes les nations, jusqu'à des Chinois. Chaque matin, notre journal nous félicitait de ne pas ressembler à ces malheureux Californiens qui ne pouvaient sortir dans les rues de San Franciso qu'un revolver à la main. Qu'est-il arrivé? Que la Californie est aujourd'hui un des pays les plus heureux, les plus libres et les mieux gouvernés du monde.

Il est venu là un certain nombre d'Américains; ils ont colonisé de suite, à leur façon. Coloniser un pays, pour les Français, c'est y mettre des soldats, des pré-

fets, des administrateurs et des bureaux. Pour les Américains, c'est tout autre chose. C'est d'abord fonder une école, puis bâtir une église, ou plutôt beaucoup d'églises; c'est organiser la commune, c'est former une milice qui permette aux citoyens de se protéger eux-mêmes. Et quand on a fait cela, quand on a établi une libre société qui fait elle-même ses affaires, on lui superpose le gouvernement américain, deux chambres, le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire; voilà un État constitué. C'est partout et toujours la même répétition.

Un autre exemple qui nous touche de plus près. Quand nous avons quitté l'Amérique, nous y avons laissé 65,000 Canadiens, braves gens qui avaient souffert pour nous, fils de la Vendée, de la Normandie, ayant gardé leurs souvenirs. Ces Canadiens ont été, dès le premier jour, assez bien traités par les Anglais; on avait peur qu'ils ne se réunissent aux États-Unis. L'Angleterre se montra humaine par intérêt; elle laissa aux Canadiens leur Église, leur langue, leurs lois, le droit de se gouverner à peu près comme sous la domination française. Peu à peu commença l'émigration anglaise dans le haut Canada, elle devint de plus en plus active, et les Canadiens ne purent vivre en bonne intelligence avec les nouveaux colons, qui ne les traitaient pas sur un pied d'égalité; ils s'insurgèrent donc, et vous n'avez peut-être pas oublié le nom de M. Papineau et la révolte des Bas-Canadiens.

L'Angleterre envoya à cette époque, en 1839, pour gouverner la colonie, un homme qui a laissé une grande réputation par son esprit libéral, lord Durham, qui avait

été en 1831 un des grands amis de la Pologne et un des promoteurs du bill de réforme. Au lieu d'écraser la résistance en disant que plus tard il ferait justice, une justice qu'on oublie d'ordinaire, il se dit : « Puisque ce peuple souffre, c'est qu'il y a une cause à sa souffrance; la cause, c'est l'inégalité. En lui donnant la liberté politique, on ramènera la paix dans la colonie. Les Canadiens sont huit cent mille, Français et Anglais. Qu'on fasse une chambre dans laquelle on parlera en français et en anglais; on s'entend toujours quand il s'agit de liberté. Cette chambre nommera un ministère. Chacun fera valoir ses droits. Si les Canadiens français sont les plus nombreux, ils domineront dans la chambre; s'ils sont les plus faibles, ils se résigneront, en attendant qu'une autre session leur donne la majorité. » C'était, vous le voyez, une ingénieuse nouveauté. Le succès a été complet. Depuis cette époque, le Canada prospère; et si l'on demande aux bas-Canadiens comment ils se trouvent de cette importation des institutions anglaises : « Nos institutions, disent-ils, ne sont ni américaines ni anglaises. Pourquoi voulez-vous donner une nationalité à la liberté? »

C'est la conclusion de ma leçon. Ces institutions, qui font la force de l'Angleterre et de l'Amérique, ont été amenées par le progrès de la civilisation; aujourd'hui, dans des conditions pareilles, elles nous gouverneraient admirablement. Encore une fois, il ne s'agit pas d'introduire des coutumes anglaises ou américaines en France; loin de moi une pareille folie! Toutes les fois qu'on voit un peuple qui prospère, la première pensée

qui vient aux politiques, c'est que, si on pouvait prendre à ce peuple ses institutions, on réussirait comme lui. On échoue! pourquoi? C'est qu'on s'est contenté d'emprunter des formes, et que la forme ne signifie rien. C'est l'esprit qu'il faut prendre. Une fois que cet esprit sera vôtre, vous trouverez des formes qui s'y adapteront naturellement. A-t-on besoin d'être Américain ou Anglais pour pratiquer la liberté religieuse, la liberté de la presse, la liberté individuelle? Non; toutes ces libertés peuvent être garanties par des institutions très-simples que nous possédons déjà en germe, et que nos pères nous ont laissées. C'est à trouver le moyen de les développer que l'étude de l'Amérique peut nous servir. L'Amérique est une nation qui nous est chère à plus d'un titre; nous l'avons aidée quand elle était faible et petite; c'est l'armée française qui a achevé l'indépendance; Rochambeau combattait auprès de Washington. L'Amérique, grandie par sa constitution, peut nous aider à son tour en nous donnant des leçons. C'est là un commerce qui enrichit les peuples et qui les honore. Nous avons porté l'indépendance à l'Amérique, demandons-lui en échange qu'elle nous enseigne la liberté.

TROISIÈME LEÇON

COMMENT S'EST FAITE LA CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS.

Messieurs,

Nous abordons aujourd'hui l'histoire de la constitution.

Pour saisir et pénétrer l'esprit de cette grande charte de liberté, il nous faut revenir un peu en arrière, et rentrer dans l'histoire de la révolution. Nous laisserons de côté les faits militaires, nous insisterons sur les souffrances et les misères de toute espèce qui accablèrent l'Amérique, rude expérience qui lui profita; car ce fut à ses épreuves même qu'elle dut la sagesse de sa constitution.

La déclaration du 4 juillet 1776 sépara l'Amérique de l'Angleterre; ce fut la rupture du dernier lien qui attachait les colonies à la métropole. Cette déclaration fit au dehors une très-vive sensation. La France se réjouit de l'humiliation de l'Angleterre, et dès le premier jour conçut l'idée de prendre sa revanche de la guerre de 1763. Les *insurgents*, comme on les appela, trouvèrent faveur, non-seulement parmi les amis de la liberté, mais jusqu'à la cour, et chez des personnes qui

n'ont jamais passé pour des fanatiques de liberté. Le comte d'Artois et la reine Marie-Antoinette, notamment, se déclarèrent pour les insurgents. En Amérique, l'effet ne fut pas moins considérable. La déclaration fut mise à l'ordre du jour de l'armée ; Washington y joignit une proclamation, et le pays s'engagea de plus en plus dans une résistance qui, désormais, ne devait plus finir que par l'enfantement de ce nouvel empire qu'on nomme les États-Unis.

Cette déclaration qui agit si puissamment sur les esprits, qui exalta tous les cœurs, n'eut pas au point de vue politique un moins grand effet ; c'est sous ce rapport qu'il nous faut l'étudier.

En séparant les colonies de la métropole, la déclaration leur donnait une entière souveraineté. Il y avait donc maintenant en Amérique treize colonies qui devenaient treize États indépendants. Et, de fait, c'est du jour où fut signée la déclaration que le nom d'États-Unis remplaça le nom de Colonies-Unies.

Presque toutes les colonies reformèrent leurs constitutions ; mais, à vrai dire, elles avaient joui jusque-là d'une telle liberté que le changement ne fut pas considérable. La grande distinction, ce fut que le gouverneur, au lieu d'être nommé par le roi ou le seigneur propriétaire de la colonie, fut dès lors nommé par le suffrage des citoyens.

Si le changement constitutionnel fut de peu d'importance, il y eut néanmoins cette différence entre la situation nouvelle et l'ancien état de choses, que les colonies, devenues des États, ne relevaient plus que d'elles-

mêmes. Alors se présenta un problème délicat à résoudre. Comment les treize États parviendraient-ils à se donner un gouvernement central? Quel serait le sacrifice que chacun d'eux ferait de sa souveraineté, pour qu'un congrès, une puissance quelconque dirigeât la confédération. C'est là un problème qui s'est produit chez d'autres nations et qui n'a jamais été bien résolu qu'une fois, c'est en Amérique.

L'histoire de cette question est l'histoire même de la constitution. La constitution fédérale n'a été faite qu'en 1787. Il a fallu douze ans d'épreuves aux États-Unis, pour passer de la vieille idée de confédération à l'idée bien plus grande que cette constitution a fait prévaloir, l'idée d'union. Substituer l'union à la confédération, fut l'œuvre des patriotes qui dirigèrent la révolution, et qui, ces douze années durant, apprirent par expérience la faiblesse et l'impuissance de la confédération. Ce sont ces tentatives que nous allons étudier.

Dans l'histoire politique des États-Unis, on peut distinguer trois époques, depuis la déclaration d'indépendance, jusqu'à la promulgation de la constitution.

De 1776 à 1781, c'est un congrès qui gouverne : le congrès est un pouvoir révolutionnaire, mais révolutionnaire, comprenez ce mot, à l'égard de l'étranger, car à l'intérieur rien n'est changé. C'est ce qui explique la différence qu'il y a entre le gouvernement pacifique du congrès et le gouvernement très-peu pacifique de la Convention française. Pendant ces cinq années, de 1776 à 1781, on essaye de faire une confédération, on agit comme si elle était faite; la confiance commune sou-

tient l'assemblée. Le congrès est une puissance d'opinion, puissance très-faible par moments, à d'autres moments un peu plus forte, somme toute, c'est un très-médiocre gouvernement.

En 1781 on adopte les articles de confédération. C'est la première constitution des États-Unis.

Ces articles de confédération se montrent de suite impuissants à fonder un gouvernement. La raison en est simple. Le congrès avait suffi tant qu'avait duré la guerre, non par sa propre force, mais parce que le danger et l'intérêt commun établissaient de fait l'union des États et des citoyens entre eux. Tant qu'un peuple n'a qu'une idée, se défendre, repousser l'ennemi, tout reste dans l'ordre; chacun obéit à l'autorité qui dirige la lutte.

Mais la paix conclue (et l'on ne se battit plus à partir de 1781), les États ne songèrent plus qu'à leur intérêt particulier, la confédération menaça de se dissoudre, et Washington en vint à regretter tant de sang inutilement répandu. Ce fut seulement en 1787, que des patriotes envers lesquels l'Amérique ne peut être trop reconnaissante, et au premier rang de ces patriotes un homme qui n'est pas assez connu en Europe, Hamilton, essayèrent de remédier au mal qui rongeait l'Amérique, et proposèrent d'élire une convention, qui ferait une constitution.

Cette constitution, on la discuta de 1787 à 1789, ou, pour mieux dire, elle fut discutée en 1787, puis soumise à l'examen et à l'acceptation du peuple, afin qu'elle fût l'œuvre commune de toute l'Amérique, et elle fut

enfin mise en activité, le 4 mars 1789, par l'ouverture du premier congrès fédéral, et le 14 avril par l'avénement de Washington à la présidence des États-Unis.

L'Amérique finissait sa révolution, l'année et presque le mois où nous commencions la nôtre, et elle finissait cette révolution par l'établissement d'une constitution à laquelle elle a dû soixante-dix ans de prospérité.

— « Étudier les origines de cette constitution, chercher comment on y a ménagé l'indépendance des États à côté de la suprématie du congrès, à quoi bon, dira-t-on? Cela nous intéresse peu. Dieu merci! nous avons conquis l'unité; nos pères ont souffert cruellement pour la conquérir; mais enfin, nous l'avons forte et puissante, et nous remercions chaque jour les rois et les ministres qui nous l'ont imposée. Les misères du passé ont fait la grandeur d'aujourd'hui. Nous avons même une philosophie de l'histoire en vertu de laquelle, plus un roi comme Louis XI a été perfide, plus un ministre comme Richelieu a été impitoyable, plus il a bien mérité de la patrie. Cette philosophie, stoïque pour les maux de nos pères, accorde à Louis XI comme à Richelieu une indulgence plénière; ils ont été, il est vrai, cruels et sans pitié, mais c'était pour établir l'unité. Le succès les absout. Qu'avons-nous besoin d'étudier ce que souffrit l'Amérique pour passer d'une confédération faiblement organisée, à un gouvernement fortement constitué. C'est là une question sur laquelle il faudrait passer rapidement afin d'arriver à ce qui nous touche, le partage et l'organisation des pouvoirs exé-

cutif, législatif et judiciaire. Tout le reste n'est qu'une vaine curiosité. »

Je ne suis point de cet avis; je crois que nous sommes intéressés à l'examen de cette question, plus que nous ne l'imaginons.

Si l'unité seule faisait le bonheur des peuples, si la grandeur d'une nation tenait à la plus forte concentration du pouvoir, depuis longtemps tous les peuples seraient constitués en grandes monarchies. Mais il y a autre chose dans l'histoire que la question de savoir quelle est la meilleure manière de mettre dans les mains d'un homme ou d'un gouvernement toute la vie d'un pays. Il y a la question de liberté. Or, l'unité peut être tellement forte qu'elle ne laisse pas de place à la liberté. Je prendrai pour exemple la Russie. Ce devrait être le plus puissant et le mieux constitué des gouvernements; puisque la seule volonté de l'Empereur y fait loi, cependant nous voyons que ce gouvernement n'est pas le plus fort des gouvernements. Quand arrive la guerre, un pays libre comme l'Angleterre a tout à la fois plus de ressources, plus d'énergie, plus de force que la Russie.

D'un autre côté, si nous considérons les peuples qui ne connaissent pas la centralisation, nous trouvons en général des peuples municipaux qui n'ont rien de ce qu'il faut pour menacer leurs voisins en temps de paix, mais qui n'en sont ni moins riches, ni moins heureux, ni moins respectés. C'est la Hollande, la Suisse, l'ancienne Flandre, l'ancienne Venise, etc.

En un mot, partout où n'existe pas une trop forte

unité, où on laisse aux communes, aux corporations, aux individus le droit de vivre à leur gré, il y a une floraison admirable, un épanouissement de liberté, de richesse et de prospérité. L'unité n'est donc pas tout, il faut une unité qui se concilie avec la liberté, une liberté qui permette l'unité.

Il y a un point milieu, un point où le pendule qui oscille entre le despotisme et l'anarchie doit s'arrêter. Fixer ce point est une question capitale. Affaiblir l'unité nationale, personne n'y songe; affaiblir le gouvernement qui représente l'unité nationale au dehors, personne ne le veut; mais chercher ce que, sans affaiblir le gouvernement au dehors, on peut introduire de liberté au dedans, faire cette part que la centralisation chez nous a trop diminuée, c'est là aujourd'hui un des grands problèmes de la politique. A ce point de vue vous sentez combien nous intéresse l'histoire des tentatives faites par l'Amérique avant d'arriver à trouver sa constitution, car sous une autre forme le problème est celui qui nous touche : laisser à l'indépendance locale tout ce qu'on peut lui laisser sans nuire à l'unité nationale. Est-ce là seulement une théorie qui n'a plus qu'un intérêt historique? Non; nous sommes dans le vif de la question.

Quand l'Amérique voulut se constituer, elle fit ce que font les peuples civilisés, chaque fois qu'ils se trouvent dans une situation nouvelle, elle regarda autour d'elle, elle examina comment s'étaient tirés d'embarras, comment s'étaient organisés les États qui avaient traversé des crises semblables.

L'Amérique chercha donc des exemples en Europe. Elle y trouva une confédération qui faisait l'admiration des politiques. Cette confédération dont la gloire est effacée aujourd'hui par la gloire plus haute de l'Union américaine, était celle des Pays-Bas, la Hollande de nos pères.

Les Pays-Bas sont un petit État qui vit fort heureux, et qui, avec ses deux millions d'habitants, en gouverne quarante ou cinquante millions dans les îles indiennes; nous ne nous en occupons guère : c'est un peuple qui a conquis ses libertés et qui, au lieu d'en parler, en jouit paisiblement. Mais la Hollande a été la mère de la liberté moderne; l'Angleterre s'est mise à son école quand elle a voulu constituer son gouvernement.

Au dernier siècle, la Hollande, qui n'avait pas perdu sa suprématie maritime, est encore comptée par Montesquieu au nombre des trois grandes puissances, qui sont pour lui l'Angleterre, la Hollande et la France. Il était naturel que l'Amérique tournât les yeux vers cette confédération dont Montesquieu fait un grand éloge [1]. Or, la confédération des Pays-Bas était composée de sept provinces indépendantes qui avaient seulement un point d'union par leur diète, leur armée et le chef de leur armée, le stathouder. Quand il s'agissait de discuter une question d'intérêt commun, chaque province envoyait ses députés à la diète, et chacune d'elles avait une voix. Mais comme l'indépendance provinciale était complète, la diète n'était en réalité qu'une

1. Montesquieu, *Esprit des lois*, IX, 1.

réunion d'ambassadeurs, dont les décisions se trouvaient soumises à l'approbation des États particuliers. Ce n'est pas tout : quand à l'intérieur les États n'étaient pas d'accord, il fallait s'en référer aux villes qui étaient indépendantes, et la Hollande comptait ainsi une cinquantaine de petits gouvernements locaux qui discutaient chacun à son tour. Vous concevez qu'un gouvernement comme celui-là, s'il pouvait subsister pendant la paix, ne pouvait vivre pendant la guerre. Quand l'ennemi avançait, on ne pouvait demander à chaque ville son avis ; à ce moment, le chef de l'armée, le stathouder, prenait nécessairement la puissance dictatoriale, c'est lui qui menait la république. Seulement, comme l'habitude du pouvoir est toujours dangereuse, chaque fois qu'on avait remis le pouvoir à un stathouder, il fallait se demander comment on pourrait le lui ôter. Si bien que la Hollande courait toujours le risque de perdre sa liberté, et ne la conservait que par la loyauté de ses citoyens.

Ce fut sur la Hollande que l'Amérique jeta les yeux, quand elle institua le congrès. Quels furent les inconvénients de ce gouvernement, ce serait une trop longue histoire ; pour la résumer, je prendrai un moyen plus bref, je chercherai avec vous quelles sont les conditions de l'unité. N'imaginez pas que nous allions rien inventer *à priori*. Non : nous rappellerons nos souvenirs, nous exposerons sous forme didactique les leçons de l'expérience.

Quel est le premier besoin d'un peuple ? C'est de conserver son indépendance. Il lui faut écarter toute ingé-

rence étrangère. L'indépendance nationale, voilà le premier bien que l'unité doit procurer. Or, quelles sont les conditions de l'indépendance nationale, ou, pour préciser la question, quelles sont les ressources qu'un gouvernement, garant de l'indépendance nationale, doit avoir à sa disposition?

Il est évident d'abord qu'il faut qu'il ait la puissance diplomatique. A lui d'envoyer des ministres auprès des autres gouvernements, de faire des traités de commerce, de négocier des alliances, en un mot, de représenter la nation en face de l'étranger. Puis, pour qu'il puisse traiter au dehors, il faut nécessairement qu'il ait une certaine autorité à l'intérieur; car, pour que je négocie avec l'étranger, il faut que je sois en possession d'une certaine part de la puissance législative. Je ne puis pas faire un traité de commerce s'il y a cinquante villes dans mon pays qui ont le droit de régler comme elles l'entendent les entrées et les sorties des marchandises. Je ne puis pas davantage signer un traité par lequel, en vertu du droit des gens, je m'engage à ne pas souffrir de parti qui conspire contre un pays voisin, si je n'ai pas le moyen de faire la police chez moi. Il y a différentes manières d'organiser cette police. On peut charger, par exemple, un tribunal fédéral de l'exercer, mais enfin il faut toujours un certain pouvoir intérieur qui me fournisse les moyens de donner satisfaction aux gouvernements amis, et de tenir mes engagements.

Il faut, de plus, que le pouvoir central ait le droit d'avoir des troupes sous ses ordres; car, à moins de supposer que ce pouvoir s'exerce dans une île, au bout du

monde, vous avez toujours à craindre que les Anglais, qui, de nature, sont très-curieux, ou que tout autre peuple ne prenne envie de se mêler de vos affaires. Il faut donc une armée et une marine. Pour une armée et une marine, il faut de l'argent, et, par conséquent, il faut un certain pouvoir financier. Or, aujourd'hui la défense nationale est chose très-compliquée et très-chère; la guerre est devenue une grande industrie, une industrie, il est vrai, qui ne produit rien, qui a la destruction pour objet, mais enfin une très-grande industrie. Bâtiments cuirassés, canons rayés, c'est de l'industrie très-perfectionnée; mais pour tout cela, il faut beaucoup d'argent, et il n'y a qu'un moyen pour en avoir, c'est de mettre des impôts considérables. A une nation qui veut tenir son rang dans le monde, il faut donc nécessairement un gouvernement central qui ait un droit de représentation au dehors, un certain pouvoir législatif au dedans, et en outre le droit de lever des troupes, de percevoir des impôts et d'avoir des finances. Voilà les conditions coûteuses, mais nécessaires de l'indépendance nationale.

Dans le premier moment, l'Amérique n'y avait pas songé. On avait bien accordé au congrès le droit de représenter le pays au dehors; ce n'était pas un sacrifice pour les colonies. Mais quand il fallut lever des troupes, alors deux sentiments se produisirent : l'un, particulier aux Anglais, l'horreur des armées permanentes, la crainte que des soldats de profession ne soient une arme contre la liberté, sentiment si fort, qu'au milieu même d'une crise de vie ou de mort, il y eut certaines jalousies

qui se firent jour et qui n'étaient pas à leur place. Les États aimaient mieux se défendre chez eux et payer une milice, que de laisser le congrès entretenir des troupes trop considérables. Le second sentiment était la personnalité des États, très-bonne chose en soi-même, mais très-mauvaise quand elle est exagérée. Chaque État voulait agir de son propre chef, si bien qu'on arrivait à ce résultat bizarre, que le même homme pouvait être payé deux fois plus cher pour être simple milicien dans l'État où il était né que pour défendre la patrie commune en qualité de soldat.

Cette mauvaise organisation, cette absence d'unité amena des désastres terribles. Au début de la guerre, Washington fut battu à Long-Island, obligé d'évacuer l'État de New-York, et de se retirer sur Philadelphie avec une poignée d'hommes. Et bientôt le congrès lui-même fut obligé de fuir de Philadelphie. Il fallait se tirer d'affaire; dans ces tristes circonstances, on recourut à la ressource suprême, on concentra tous les pouvoirs entre les mains d'un homme; heureusement c'était une décision qui n'était pas dangereuse pour l'Amérique, parce que l'Amérique avait Washington. On donna donc au général un pouvoir dictatorial. En le lui donnant, le président du comité, Robert Morris, lui dit que le congrès se félicitait de remettre un pareil mandat entre les mains d'un homme à qui on pouvait donner la puissance la plus illimitée, sans que la sécurité, la liberté et la propriété des citoyens fussent le moins du monde en danger. Washington répondit avec sa grandeur habituelle : « Au lieu de me croire affranchi de toute obli-

gation civile par cette marque de confiance, j'aurai toujours présent à l'esprit que l'épée a été notre dernier recours pour défendre nos libertés, et que c'est la première chose que nous déposerons quand ces libertés seront établies. »

Des deux parts la confiance était belle; mais un régime qui pousse à l'usurpation est jugé. Comme le dit Byron, Washington a été le premier à donner cet exemple et le dernier, ajoute-t-il. Le dernier c'est beaucoup dire, l'histoire n'est pas finie; mais enfin il sera toujours dangereux pour un peuple d'oublier le jugement de lord Byron.

Si la situation militaire était mauvaise, la situation financière ne valait pas mieux. On n'avait pour toute ressource que des assignats émis par le Congrès et qui devaient être remboursés par les États. Or les États ne se soucièrent bientôt plus de rembourser ce papier. On put marcher de 1776 à 1778 avec la planche aux assignats par la raison que rien n'est agréable comme le commencement des assignats. Comme ils perdent peu à peu de leur valeur, sans qu'on s'en aperçoive, le prix des choses et des salaires s'élève peu à peu; tout le monde a l'air de devenir millionnaire, il semble que chacun s'enrichisse. Aux États-Unis on est, aujourd'hui, dans cette illusion; mais quand vient le quart d'heure de Rabelais, le moment où on échange le papier contre de l'or, on s'aperçoit de l'inanité de cette richesse. En 1777 on fut réveillé par la dépression des assignats, on marchait droit à la banqueroute.

Telles furent les expériences qui firent comprendre

à l'Amérique qu'elle n'aurait un gouvernement bien constitué que lorsque ce gouvernement aurait le droit de lever des troupes et de les payer, par conséquent le droit de percevoir des impôts. Ce fut la grande question qui occupa les fondateurs de la constitution. Ainsi, la représentation au dehors, l'armée, la marine, les finances, voilà les quatre grandes attributions qu'il fallut reconnaître au gouvernement de l'Union.

Quant au pouvoir intérieur, dans les premiers temps, on ne s'en inquiéta guère; chaque État s'imaginait qu'il pourrait se gouverner lui-même. On s'aperçut bientôt qu'il fallait encore donner au gouvernement fédéral un certain pouvoir exécutif et même législatif, et que, sans ces deux pouvoirs, il n'y avait pas de sécurité possible pour la confédération. Les États pouvaient se quereller et se battre ensemble à coups de fusil, à coups de tarifs; qui maintiendrait la paix intérieure? On chercha donc à constituer une autorité fédérale, supérieure aux États, tout en respectant leur indépendance intérieure, et on arriva à des résultats très-dignes d'attention.

Cette question de la bonne ou de la mauvaise constitution du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dans une confédération ne nous touche guère; mais si quelques-uns d'entre vous étudiaient l'histoire de la malheureuse Pologne, ils verraient comment un noble peuple s'est perdu par l'absence d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif bien constitués. La Pologne a péri non par l'incapacité de ses habitants, mais par l'impuissance de ses institutions politiques.

Ainsi, dans la constitution polonaise, c'était un axiome reçu que chaque nonce avait le pouvoir, non-seulement d'opposer son véto aux décisions de la diète, mais de la dissoudre. Ces deux mots : *Sisto activitatem,* suffisaient pour que la diète fût rompue; le caprice ou la vénalité d'un homme pouvait tout entraver. Lorsque se fit l'élection de Michel Koributh, tout le monde dans la diète était d'accord, excepté un nonce; lui seul empêchait l'élection. On trouva un moyen tout simple d'en finir sans toucher à la constitution : les Polonais tirèrent leurs sabre et mirent l'homme en morceaux. De cette façon on eut immédatement l'unanimité. Cette anarchie légale dura jusqu'à la fin de la Pologne. Dans les derniers temps de leur existence nationale, les Polonais cherchèrent à réformer ces déplorables institutions. Ce fut la pensée du roi Poniatowski et des princes Czartorisky; ils tâchèrent de supprimer le *liberum veto,* pour que la nation pût vivre; aussi lors du premier partage de la Pologne, les trois mauvais génies qui firent ce vol eurent bien soin d'exiger dans la constitution qu'ils accordèrent à la Pologne, ainsi diminuée, que le principe républicain fût conservé. Trois despotes infligèrent à la Pologne ce républicanisme exorbitant qui la condamnait à périr[1].

Voilà où peut mener l'absence d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif bien constitués.

Quant à l'unité de monnaie et de tarifs commerciaux,

1. Voyez, dans mes *Etudes contemporaines sur l'Allemagne et les pays slaves,* l'article intitulé : *Le premier partage de la Pologne.*

unité presque impossible sans un gouvernement central, ce sont là des bienfaits dont nous jouissons sans en sentir tous les avantages. Mais je me rappelle qu'il y a quelques trente ans, comme je voyageais en Allemagne avant l'union de douanes, il m'est arrivé dans la même journée de rencontrer trois douanes, ce qui veut dire qu'il fallait décharger la voiture six fois, trois fois à la sortie et trois fois à l'entrée des petits États que je traversais. J'ai compris alors les douceurs de l'unité des tarifs.

Il en est de même de la monnaie. Il y en a peut-être parmi vous qui ont été en Suisse avant la réforme de la monnaie; chaque fois qu'on y changeait de canton, la monnaie changeait. Il m'est arrivé de faire un jour une excursion de Zurich à Horgen, c'est-à-dire de traverser le lac; le billon qu'on m'avait donné à Zurich n'était plus reçu de l'autre côté de l'eau. L'écu de six livres, la couronne, était la monnaie qu'on recherchait le plus quand on faisait un voyage en Suisse, parce que c'était celle qui avait cours partout. Mais, dans la même journée, j'ai vu l'écu de six livres varier trois fois de valeur selon les endroits. Cela n'avait sans doute pas beaucoup d'importance pour un touriste. Dans cette grande exploitation des voyageurs par les aubergistes, deux sous de plus ou de moins sont chose insignifiante; mais c'est beaucoup pour des commerçants.

En Amérique s'il y avait uniformité de monnaie, il y avait des différences infinies dans les tarifs. Chaque État les réglait à son gré, et ces gênes excessives furent

une des causes principales qui amenèrent l'établissement de la constitution.

Vient enfin une question qui a joué un très-grand rôle en Amérique, c'est la question des territoires.

Dès qu'on avait passé les Alleghanys, on trouvait devant soi ces immenses solitudes du Far-West, aujourd'hui peuplées et qui sont destinées à l'être plus encore. A qui appartenaient ces territoires? Certaines colonies, comme la Pensylvanie, prétendaient que, sur une ligne tracée de la mer à l'Océan glacial, tout leur appartenait. On lisait dans la constitution de la Caroline, que Charles II lui avait accordé tout le territoire qui s'étendait d'un océan à l'autre. Il fallut donc décider à qui appartiendraient ces richesses, si ce serait aux États ou au pouvoir central; on transigea, et ce fut le gouvernement central qui eût la propriété des territoires.

C'est ainsi que par la force des choses on fut amené à constituer le gouvernement fédéral pièce à pièce. L'expérience apprit qu'il n'y a d'unité nationale, qu'autant qu'on donne à une autorité centrale, l'armée, la marine, la diplomatie, des finances, une part de la législation, et un pouvoir exécutif suffisant pour qu'il puisse régler et défendre les intérêts communs.

Restait un dernier point. Comment ce gouvernement agirait-il à l'intérieur? Par la force? ce n'est plus la liberté; il fallait trouver une organisation qui donnât toute garantie à la liberté des États. Difficile problème que l'Amérique a résolu en organisant le pouvoir judi-

ciaire, la pièce la plus neuve et non pas la moins importante du système.

Telle fut l'œuvre des auteurs de la constitution.

On a dit qu'il n'ont pas fait le gouvernement central assez fort, et que, s'ils l'avaient fait plus fort, on n'aurait pas eu la séparation. Cela se peut : si on avait eu un gouvernement central comme ceux des États européens, peut-être n'aurait-on pas eu la révolte du Sud; mais on n'aurait pas eu non plus le magnifique développement qui s'est produit pendant ces soixante-dix ans. Ce sont les libertés locales qui ont permis l'immense extension qu'a prise l'Amérique.

Pour bien juger de l'œuvre d'Hamilton et de ses amis, jetons les yeux sur ce qui se passe autour de nous. Voyez l'Allemagne : l'Allemagne! Rassurez-vous, je ne vais pas vous parler de la question du Sleswig; ce n'est pas moi qui me chargerai de l'expliquer. — Un Anglais de beaucoup d'esprit disait à ce propos, qu'après avoir étudié la question du Sleswig pendant longtemps, il avait renoncé à y rien entendre; il n'y avait, ajoutait-il, qu'une seule personne au monde qui y eût compris quelque chose, c'était un Allemand, professeur de philosophie, et il était devenu fou. — Mais voyez ce que c'est que la diète germanique. L'Allemagne est une grande nation, qui a de nobles souvenirs, la même langue, la même religion, quoiqu'il y ait cette distinction de deux communions qui contribue beaucoup à la division politique. Ajoutez à cela que ce peuple a joué un des rôles les plus considérables dans la civilisation moderne; quand nous ne devrions aux

Allemands que l'imprimerie, ce serait déjà une des plus belles conquêtes de l'humanité! Eh bien, l'Allemagne a toujours été impuissante; le cardinal de Richelieu disait que les Français devaient bénir Dieu d'avoir fait l'Allemagne comme il l'avait faite. D'où vient cette impuissance? L'Allemagne a son rang en Europe; si l'Allemagne disparaissait, un des grands foyers de la civilisation disparaîtrait avec elle. Ce n'est donc pas l'intelligence qui lui manque; ce n'est pas la bravoure : l'Allemagne a toujours produit de braves soldats et elle en a toujours fourni à l'étranger. La maladie dont souffre l'Allemagne est une maladie politique. En temps de paix, l'Allemand jouit d'une liberté plus grande que nous ne le pensons; nous pourrions envier les priviléges des municipalités allemandes. Mais en temps de guerre, la puissance de ce grand peuple est paralysée.

En 1815 on a voulu organiser l'Allemagne; mais les gens habiles qui ont fait les traités de 1815 l'ont organisée au profit de l'Autriche et de la Prusse. En faisant cela on ne l'a pas fortifiée, et on le savait bien. Aujourd'hui on a une diète dans laquelle il y a deux membres qui jouent les premiers rôles. Quand on sait ce que veulent la Prusse et l'Autriche, et d'abord quand la Prusse et l'Autriche sont d'accord, ce qui est assez rare, parce que, pour la Prusse, l'idée fixe, c'est de faire l'unité à son profit, tandis que le seul désir de l'Autriche est de maintenir la division, également à son profit; quand ces deux puissances, dis-je, sont d'accord, il se passe la comédie suivante, et elle se passe

en ce moment même dans la question que je ne peux pas vous expliquer. Si les petits États disent : « Nous voulons ce que veulent l'Autriche et la Prusse, » à l'instant l'Autriche et la Prusse répondent : « Nous sommes les chefs de la Confédération, donnez-nous des troupes et de l'argent. » Mais quand les petites puissances, et parmi ces petites puissances il y en a qui sont des États importants et dont les chefs sont des hommes distingués, quand les petites puissances disent : « Nous voulons agir de façon indépendante ; car nous sommes l'Allemagne ; » alors l'Autriche et la Prusse changent de ton et disent : « Nous sommes de grandes puissances ; nous ne vous devons rien. » Et l'on adresse à l'Allemagne des paroles aimables comme celles que vient de lui adresser tout récemment M. de Bismark et que j'ai lues dans le *Journal des Débats* de ce matin [1]. « La diète ! qu'elle fasse attention qu'elle n'est qu'une espèce de serre chaude destinée à préserver les petits États allemands des courants d'air européens. » (*On rit.*)

Si je pouvais adresser une dépêche à M. de Bismark, je crois qu'il serait flatté de voir que vous appréciez son esprit ; mais c'est avec cet esprit qu'on perd les monarchies.

Du système de confédération accepté ou imposé en 1815, il résulte que la diète est dans un état d'impuissance absolue. Voilà une nation qui souffre dans son honneur, dans son légitime orgueil national, quand

1. *Débats* du 25 janvier 1864.

des peuples moins nombreux, plus petits, sont de grands peuples. Pourquoi ? parce qu'à l'Allemagne il manque l'unité politique. Demandez au dehors, dans n'importe quel coin du monde, ce que c'est qu'un Français ou un Anglais, on le saura ; on aura eu querelle avec l'Angleterre ou la France pour avoir maltraité quelqu'un à Mexico ou ailleurs ; mais un Allemand, on n'en aura pas une idée aussi nette. En dehors de l'Europe, on ne connaît pas de peuple allemand. Il y a là une humiliation qui amènera quelque jour un effort pour conquérir l'unité nationale. Ce jour-là, quand les Allemands voudront conquérir l'unité, je ne dis pas en faisant une révolution, ça n'avance guère les choses, mais en faisant une réforme pacifique ; sera-t-il possible à l'Allemagne d'imiter la confédération américaine, lui sera-t-il possible de faire une confédération avec des princes comme l'Amérique en a fait une avec des États républicains ? Montesquieu en doute[1] : je ne veux pas être plus sage que lui, mais il y a quelque chose à essayer.

La Suisse nous donne un autre exemple. Elle avait en 1815 une diète impuissante. Quand elle voulait agir, elle était obligée d'en référer aux cantons comme autrefois la Hollande aux provinces. Il y avait vingt-deux cantons qui décidaient chacun pour soi. Vous savez à ce sujet le mot de M. de Rayneval. M. de Rayneval, qui, sous le dernier règne, était ministre plénipotentiaire de France en Suisse, et qui y était resté dix ans

1. *Esprit des lois*, IX, 2.

en querelle perpétuelle avec la diète, cherchant partout le pouvoir et ne le trouvant nulle part, apprit un jour qu'il était relevé de ses fonctions. Dans la joie de sa délivrance il s'écria, je ne puis pas citer le mot exact, les diplomates ont des libertés de paroles que n'ont pas les professeurs : « Adieu, maudit pays de *referendum!* » C'était le cri d'un captif qui retrouvait la liberté.

Depuis cette époque, la Suisse a constitué un pouvoir central et un pouvoir judiciaire, à l'imitation des États-Unis; elle a pris pour modèle, depuis 1848, la constitution fédérale, et s'en est bien trouvée.

Vous voyez quel problème on eut à résoudre en 1787 : constituer le gouvernement, c'était constituer la nation et créer un peuple américain. Cette réforme, si admirablement faite, vous permet de juger ce que c'est que la révolution du Sud.

Je laisse de côté la question de l'esclavage; mais le succès du Sud, au point de vue politique, ce serait la destruction complète de l'œuvre de Washington et de ses amis. Si le Sud réussit, il aura rétabli l'ancien principe, l'indépendance des États : ce sera d'abord la confédération du Sud opposée à la confédération du Nord; mais après? Puisque les dix États qui se sont séparés du Nord s'en sont séparés en vertu de leur propre indépendance, chacun des États aura le droit de se séparer à son tour de la confédération et de se constituer isolément; en d'autres termes, ce sera la perte de l'Amérique; ce sera l'Amérique se jetant tête baissée dans l'abîme dont l'ont tirée les patriotes qui ont fait la constitution.

« Si vous voulez conserver l'indépendance particulière, disait Hamilton, voyez ce qui vous arrivera : les États se sépareront, il vous faudra des frontières ; nous deviendrons un pays divisé comme l'Allemagne ; il nous faudra de lourds impôts pour entretenir des armées, avoir des places fortes, des vaisseaux de guerre. Tandis que, si sur ce vaste continent nous établissons un gouvernement central, nous pouvons vivre avec une armée insignifiante, et fonder la plus grande république que les hommes aient jamais vue. » Voilà ce que disait Hamilton.

Jamais constitution n'a été faite avec plus de calcul que la constitution américaine ; rien n'y est dû au hasard. Voilà pourtant ce que les gens du Sud veulent détruire, sans s'apercevoir que la ruine du Nord serait la ruine du Sud.

L'Europe est condamnée à la division. L'histoire, un long passé, les différences de langues et de races nous ont toujours séparés. Cependant c'est l'effort constant de la civilisation de faire disparaître ces barrières ; et, quoiqu'on puisse dire qu'il y a folie à s'imaginer qu'elles pourront tomber un jour, pour moi, j'aime assez les fous qui nous montrent la paix universelle même en peinture. Mais l'Amérique a fait une œuvre admirable : l'Union, elle l'a créée, et il m'est impossible de ne pas dire que détruire l'Union est un acte aussi criminel qu'insensé.

Vous voyez quelle est l'utilité de ces études. Ce ne sera pas tout à fait nos institutions que nous étudierons, mais ce sera le même problème. Nous verrons ce

qu'il faut pour constituer l'unité dans un État, et en même temps ce qui n'est pas nécessaire; car, si l'Union a pu vivre dans les conditions qui ont fait sa grandeur en pleine liberté municipale, religieuse, politique, il n'est donc pas nécessaire que toutes les forces d'un pays soient entre les mains d'une seule assemblée ou d'un seul homme; il y a donc une distinction à faire entre ce qu'il faut laisser au gouvernement et ce qu'on ne doit pas lui donner : c'est là l'enseignement qu'il faut demander à l'histoire, au lieu de lui demander les faits et gestes des rois et des empereurs. Nous conter les galanteries de la cour d'Élisabeth ou de la cour de Louis XIV, c'est fort joli ; mais j'aime mieux les contes des fées : je les trouve plus moraux.

Quand elle étudie les institutions, l'histoire met à notre disposition la sagesse et aussi la folie de nos devanciers. C'est alors qu'elle prend son véritable caractère, et que la politique reçoit aussi le sien. L'histoire suit toutes les vicissitudes qu'ont traversées les peuples pour arriver aux institutions qui ont fait leur bonheur; leurs fautes mêmes nous apprennent ce qu'il faut éviter. La politique a tout à gagner à ces études qui nous montrent comment la sagesse des peuples contribue à leur grandeur. C'est ainsi que l'histoire devient le plus utile des enseignements, et la politique une science véritable.

Je sais que ce n'est pas l'avis de tout le monde. Pour une certaine école qui admire Machiavel, la politique est l'art de tromper les autres à son bénéfice; mais cette école a fait son temps. On trompe les autres pendant

quelques années, mais la fin est toujours triste. Au début on réussit, on se croit habile, la foule vous admire; mais tôt ou tard on s'aperçoit qu'en perdant toute confiance, on a perdu toute puissance. Ce n'est pas ainsi qu'on fonde pour l'avenir. L'histoire de la constitution américaine nous donne une spectacle autrement beau et consolant. Elle nous montre comment des hommes de bien ont fait de grandes choses, et créé, à force de vertu et de courage, un gouvernement et un peuple. C'est une des plus belles pages de l'histoire moderne, une de celles qui font le plus de bien. La politique y change de caractère : elle n'est plus l'art de tromper les hommes, elle est l'art de les rendre heureux.

QUATRIÈME LEÇON

WASHINGTON ET LA CONFÉDÉRATION.

Messieurs,

Le sujet de notre leçon d'aujourd'hui sera l'histoire du gouvernement de la révolution, c'est-à-dire du congrès de 1776 à 1781. C'est pendant cet intervalle qu'on rédigea les articles de confédération qui furent la charte de l'Amérique, depuis 1781 jusqu'en 1787.

Dès le commencement de la révolution, on avait songé à réunir les treize colonies en une même confédération. En 1775, Franklin avait présenté un projet qui se retrouve au fond de celui de 1781. En 1776, peu de jours avant la déclaration d'indépendance, on présenta un second projet assez semblable à celui de Franklin, et on en commença la discussion. Cette discussion se faisant portes fermées, nous avons peu de renseignements sur ce qui se passa à cette occasion. Cependant il en a été conservé quelque chose dans les papiers de Madison.

Dès le premier jour, se présenta la grave question qu'il fallait résoudre avant tout. Ferait-on une confédération, ou une union? En d'autres termes, des treize

colonies ferait-on un peuple, ou y aurait-il treize États ayant chacun une souveraineté et des intérêts distincts? John Adams et Franklin soutinrent avec raison qu'il fallait faire de l'Amérique une seule nation, et que ces distinctions d'État étaient des distinctions artificielles qui devaient disparaître avec la révolution. Non qu'ils voulussent détruire les États, ni affaiblir leurs libertés intérieures; mais, au-dessus de ces souverainetés locales, ils plaçaient la souveraineté du congrès. Les gens du Sud,—on voit déjà percer la question de l'esclavage, — furent plus ardents à défendre leur indépendance; un gouvernement central les gênait.

La querelle commença, dès les premiers jours, sur le point de savoir comment on serait représenté au congrès. Y aurait-il représentation par États ou représentation proportionnelle à la population? Vous savez que cette question divisa toute l'Amérique jusqu'au dernier moment. On n'est sorti d'embarras, dans la constitution fédérale, que par une combinaison habile qui donne à la chambre des représentants un nombre de députés proportionnel à la population, tandis que le sénat se compose de deux sénateurs nommés par chaque État, sans égard à la grandeur du territoire. En d'autres termes, la souveraineté nationale est représentée par la chambre populaire, la souveraineté des États est protégée par l'organisation du sénat.

Dans cette discussion, Franklin insista pour que la représentation fût proportionnelle à la population. «Vous n'avez rien à craindre, disait-il aux petits États; c'est une erreur de croire qu'un grand État puisse avoir

que-là : tout ce qu'on veut, c'est de constituer une alliance de guerre et un pouvoir diplomatique qui représente l'Amérique au dehors ; il n'est pas encore question du gouvernement intérieur.

Le premier article déclare qu'on a voulu faire une ligue d'amitié pour défendre l'Amérique contre toute attaque à la souveraineté, à la religion, au commerce des États. Les colonies confédérées prennent le nom d'États-Unis d'Amérique. Mais, dès le second article, on déclare que chaque État retient sa souveraineté, sa liberté, son indépendance, et que tout pouvoir, toute juridiction, tout droit, qui n'est pas expressément délégué à l'assemblée fédérale, reste par cela même aux États.

Ce pouvoir délégué était plus apparent que réel. Comme le disait Washington, la confédération n'était qu'une ombre sans corps et le congrès qu'une assemblée de parade; ses décisions n'avaient aucune portée, et n'étaient pas écoutées[1].

Ainsi, c'est au congrès qu'il appartenait de déclarer la guerre, avec le concours de neuf États. La guerre déclarée, c'était au congrès qu'il appartenait de décider combien on lèverait de troupes ; mais quand il s'agissait de faire la levée de ces troupes, le pouvoir du congrès s'arrêtait : l'assemblée était obligée de s'adresser à chaque État particulier, de demander à chacun d'eux son contingent, de l'inviter à former des régiments, à les solder, à les envoyer sur le théâtre de la guerre. Il en résultait que l'intérêt particulier des États l'emportait

1. Story, *Constitution*, § 246.

sur l'intérêt général; et, par exemple, quand la Virginie fut envahie par Arnold, la Caroline du Nord garda ses milices, parce qu'elle pensait que charité bien ordonnée commence par soi-même. Il se passait alors en Amérique, au point de vue militaire, quelque chose d'analogue à ce qu'on a vu si souvent en France, à propos de la circulation des grains. Dès qu'on avait une disette, les populations se précipitaient pour empêcher les blés d'aller au dehors; la famine générale sortait des précautions prises par les particuliers. De la même façon la Confédération fut souvent mise en danger par les précautions des États.

Même impuissance en fait de finances : le congrès avait le droit de battre monnaie, mais il n'avait pas un dollar à sa disposition; il pouvait émettre des assignats, mais quand il les avait émis, ce n'était pas lui qui était chargé de les rembourser; or les États ne se souciaient pas davantage de le faire, et on marchait à la banqueroute. Le Congrès pouvait emprunter au nom des États-Unis, et il le fit en Hollande et en France, au grand profit de l'Amérique; mais il ne pouvait lever un dollar pour payer l'intérêt ni le capital. Avec un pareil système on ne pouvait avoir un long crédit.

Au dehors, le pouvoir du congrès n'était pas plus réel. On voit le congrès traiter avec la France et avec la Hollande; mais le jour où un État de la confédération ne veut pas exécuter le traité, il n'y a pas moyen de l'y contraindre. Les États conservaient des droits de douane, établissaient des tarifs à l'intérieur : c'était une anarchie complète.

Tout d'abord on ne s'aperçut pas du danger. Dans les premiers jours d'une révolution, il y a un enthousiasme universel qui fait croire que les lois sont inutiles; mais il vient toujours un moment dans les affaires humaines où le premier feu tombe, et alors une administration, un gouvernement sont des œuvres sérieuses qui ne peuvent durer qu'avec des ressources et un pouvoir qui manquait à la confédération.

Un autre effet de cette impuissance fut que le congrès lui-même perdit la plupart de ses membres. Ceux qui appartenaient à l'armée, comme Washington, étaient allés se battre; les autres, et ce n'étaient pas les moins distingués, étaient retenus dans leurs États particuliers. On faisait dans chaque État des constitutions locales, on organisait des gouvernements; il semblait beaucoup plus agréable et plus utile d'être gouverneur de son pays que délégué au congrès fédéral. C'est ainsi que Jefferson devint gouverneur de la Virginie et réforma toute la législation de son pays. Le congrès, vers la fin de 1777 et au commencement de 1778, se trouvait réduit à vingt-deux membres. Il n'avait aucune influence; c'est Washington qui, à lui seul, représentait le gouvernement américain : il était le chef et l'organisateur de l'armée; c'est lui qui avait en main tout le pouvoir militaire, et nous voyons dans ses lettres qu'il était constamment occupé à négocier avec les treize États, cherchant partout les secours dont il avait besoin.

Cette situation inquiétait les amis de la patrie, et surtout un homme dont le nom reviendra souvent dans nos études, Alexandre Hamilton.

Je ne veux pas faire aujourd'hui la biographie d'Hamilton ; je dirai seulement : c'était un de ces politiques qui, dès le premier jour, voient le mal et le remède.

Les opinions d'Hamilton sont doublement intéressantes, car il fut non-seulement l'ami, mais l'inspirateur de Washington. Je ne connais rien de plus touchant dans l'histoire, que les rapports de ces deux hommes. Washington a pour lui l'âge, la sagesse, la position ; Hamilton, fils d'une Française, est un esprit vif et ardent ; il va au fond des choses, mais il lui manque l'autorité. Les deux amis se complètent l'un par l'autre. Presque toujours c'est Hamilton qui le premier voit ce qu'il y a à faire, et qui l'écrit au général. Washington, avec la solidité un peu lourde du caractère anglais, commence par être effrayé de ce que lui dit Hamilton : la première chose qui le frappe, c'est la difficulté. Six mois après, le général revient à la charge ; et, après de longues réflexions, adopte l'idée de son conseiller. C'est alors que Washington se montre dans toute sa grandeur. Une fois qu'il a saisi la vérité, le héros se révèle. C'est une des plus grandes volontés que le monde ait vues, c'est l'homme qui, une fois résolu, a le moins reculé. Comme il s'est décidé mûrement, après un long et sincère examen, il sent que devant Dieu et devant sa conscience il ne lui reste plus qu'à agir. Quel que soit le péril, il marche devant lui. C'est là ce qui rend si intéressante l'étude de ces deux personnages qu'on a jusqu'ici trop peu rapprochés l'un de l'autre : l'un est l'idée ; l'autre est l'âme et le bras.

Dans une lettre à George Clinton, lettre datée du 13 février 1778, on voit Hamilton s'inquiéter de l'aban-

don du congrès; il se plaint que tous les hommes capables en sont sortis; on se trouve dans une position étrange pour négocier en Europe. Le pays se décourage, la guerre ne va pas, l'étranger ne sait plus où prendre le gouvernement américain qui, en France, est tout entier dans la personne de Franklin; l'Amérique se perd par ses propres divisions[1].

Quelque temps après, à la fin de 1778, au moment où les articles de confédération venaient d'être votés, nous retrouvons l'écho de cette lettre d'Hamilton dans une fort belle lettre de Washington à Benjamin Harrison, président de la chambre de Virginie, le père du général Harrison qui, devenu président des États-Unis en 1841, mourut au bout d'un mois de présidence, et fut remplacé par John Tyler.

Aujourd'hui j'aurai une ou deux lettres de Washington à vous lire; j'aime mieux vous les lire que de vous en donner l'analyse, car rien n'est plus beau que l'éloquence de Washington. Le général n'est pas un écrivain de profession; mais il y a en lui une telle puissance de bon sens, de patriotisme, de vertu, que véritablement on ne peut mieux faire que de lire les écrits de ce grand homme. Frappé comme Hamilton de ces divisions qui épuisaient le pays, il faisait appel au patriotisme américain, appel qui, par malheur, n'était pas entendu.

1. Ticknor Curtis, *History of the Constitution*, t. I, p. 128.

« A BENJAMIN HARRISON,

« PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE VIRGINIE.

« Quartier-général, Middlebrook, 18 décembre 1778.



« Cher monsieur,

« Ayez la bonté de présenter à la Chambre la lettre ci-jointe, lorsque vous trouverez une occasion favorable; je suis fort touché du témoignage de bon souvenir que m'a donné cette assemblée. Posséder l'estime de mes concitoyens est mon plus grand bonheur, ma meilleure consolation au milieu des soucis et des difficultés de ma situation.

« Je ne puis assigner que deux raisons à la persistance que nos ennemis mettent à demeurer chez nous. La première, c'est qu'ils attendent la décision du Parlement; la seconde, c'est qu'ils espèrent profiter de nos souffrances, sur lesquelles comptent aussi, non sans quelque raison, je le dis à regret, les commissaires envoyés pour traiter avec nous. Le ciel seul peut savoir ce que produiront d'aussi nombreuses, d'aussi fréquentes émissions de papier-monnaie, ce qu'amènera la folie de nos partis, le relâchement général des vertus publiques.

« Je suis effrayé à cette seule pensée : cependant, il me semble aussi clair que le jour qu'à aucune époque l'Amérique n'a eu autant besoin de la sagesse et du patriotisme de ses enfants; et si ce n'est pas un juste sujet d'affliction générale, je suis, quant à moi, vivement et douloureusement préoccupé de voir que les États sont trop touchés de leurs intérêts locaux, et que les hommes les plus habiles se sont retirés du congrès, au grand détriment du bien public.

« On peut comparer notre système politique au mécanisme d'une horloge, et nous devrions en tirer une leçon. A quoi sert de maintenir les petites roues en bon état, si l'on néglige la grande roue, qui est le point d'appui et le premier moteur de toute la machine.

« Il ne m'appartient point de dire jusqu'à quel point cette négligence a été poussée; mais comme il ne peut y avoir aucun mal à former un vœu pour le bien de sa patrie, j'émettrai celui-ci. C'est que chaque État, non-seulement choisisse ses hommes les plus capables, mais qu'il les oblige à se rendre au congrès, et qu'il leur recommande de rechercher avec soin les causes de tout ce qu'ont souffert l'armée et le pays. En un mot, je voudrais que les abus publics fussent réformés. Si cela n'a pas lieu, il n'est pas besoin d'être prophète pour prédire ce qui attend le régime actuel, et pour annoncer que tout le travail que font les États en rédigeant des constitutions particulières, en faisant des lois pour eux, en confiant leurs emplois à leurs plus habiles citoyens, n'aboutira pas à grand'chose. Si le grand ensemble est mal conduit, tous les détails seront emportés par le naufrage général; nous aurons le remords de nous être perdus par notre propre folie et par notre négligence, ou peut-être par le désir de vivre à l'aise et tranquilles en attendant le succès d'une si grande révolution, tandis que ce succès devrait être le souci et l'œuvre des hommes les plus capables et les plus vertueux de notre monde américain.

« Il est fort à craindre, cher monsieur, qu'enfermés dans leur sphère, les États n'aient des idées très-inexactes du danger présent. Beaucoup de personnes éloignées du théâtre de l'action ne voient et n'écoutent que les écrits qui flattent leurs désirs; elles pensent que la lutte tire à sa fin, et que tout ce qui reste à faire, c'est de régler le gouvernement et la police de leur État; on doit désirer ardemment qu'un triste revers ne vienne pas les surprendre comme un coup de foudre. Je ne désigne aucun État en particulier, je n'en veux blâmer aucun. Le public croit (et si on le croit, le fait pourrait bien être vrai) qu'en ce moment les États sont mal représentés, et que les intérêts les plus grands, les plus importants de la nation sont très-mal défendus, soit par défaut d'habileté, soit par défaut d'assiduité chez les membres du Congrès, soit en

raison des dissidences et des passions politiques chez quelques individus. Un tel état de choses est plus que jamais déplorable; car nous sommes très-avancés dans la lutte, et, suivant l'opinion de beaucoup de gens, nous approchons d'un heureux dénouement. Les yeux de l'Europe sont fixés sur nous, et je suis convaincu que plus d'un espion politique est occupé à nous surveiller pour découvrir notre situation et donner avis de notre faiblesse. »

C'est la lettre d'un patriote dont les inquiétudes ne sont que trop justifiées. En effet, l'année 1779 et l'année 1780 se passèrent pour l'armée américaine dans des souffrances inouïes. Au commencement de 1779, on avait à peu près la certitude d'avoir le secours de la France; il sembla alors que, dès que cette grande monarchie allait se prononcer pour l'Amérique, il n'y avait plus rien à faire; les secours envoyés à l'armée furent au-dessous de tous les besoins. On voit, par exemple, dès 1779, l'armée rester sans manger pendant deux jours, et les troupes du Connecticut se révolter parce qu'elles n'ont ni habits, ni souliers, ni nourriture.

En même temps la dépression du papier-monnaie faisait des progrès rapides. En 1777, pour cent francs en argent, on avait cinq cents francs en papier; en 1780, pour la même somme, on avait quatre mille francs. J'ai trouvé le compte d'un membre du congrès, Elbridge Gerry, qui servit quatre ans dans cette assemblée; on lui devait quarante mille livres sterling (un million de francs en papier), ils furent liquidés par vingt-deux mille francs en argent.

C'était une souffrance pour le particulier; mais pour

les malheureux soldats, c'était une misère à mourir de faim : les provisions arrivaient rarement, il fallait vivre de réquisitions. C'était occasionner des vexations sans nombre aux habitants et exciter l'armée au pillage. On s'indignait de toutes parts : Washington plus que personne souffrait de cette situation terrible. Ne pas prendre des vivres que peut-être on ne payerait jamais, c'était condamner l'armée à mourir de faim ; les prendre, c'était ruiner les citoyens. Il n'y avait donc qu'à force de prières que Washington obtenait quelque chose. C'étaient des particuliers, des marchands de Boston qui en souscrivant des sommes considérables sauvaient l'honneur et la liberté du pays.

La guerre se faisait ainsi plus par le concours des particuliers que par celui des États. Les États étaient moins dévoués que les particuliers, et le congrès moins que les États. Dans cette situation, tout le monde attendait une catastrophe ; ce n'est pas seulement la grande âme de Washington qui est ébranlée. Hamilton, Madison [1] s'écrient qu'il n'y a plus d'armée ; elle est poussée à bout, on ne peut plus compter sur elle. Il n'y a plus ni ardeur patriotique, ni discipline sous les armes ; les habitants méprisent le congrès, les soldats ne veulent pas l'écouter davantage : il y a une misère et un désespoir universels. C'est à ce moment qu'arrive l'armée française, le 10 juillet 1780.

La position de Washington était telle que l'arrivée de l'armée française le mettait dans l'embarras de savoir

1. Madison *Papers*, I, 43.

s'il aurait assez de troupes en bon état pour figurer à côté de l'armée française, et cependant nous envoyions un petit nombre de soldats en Amérique. Notre corps d'armée était de six mille hommes. Washington pouvait en avoir seize à dix-sept mille mal armés.

Ce qui ajoutait à la difficulté de la situation, c'est qu'avec une galanterie toute française le roi Louis XVI avait décidé que cette armée serait considérée comme auxiliaire, céderait la droite aux troupes américaines, et serait sous les ordres de Washington. Elle était commandée par le général de Rochambeau. Les officiers en étaient des hommes de la plus haute noblesse : les Ségur, les Noailles, les Chastellux, les Lauzun qui se trouvaient en présence de soldats vêtus de blouses de chasse, armés de fusils en mauvais état. Il fallut toute l'affabilité de nos officiers pour ne pas faire sentir aux Américains leur misère. Quant à Washington, son rôle était celui de Caleb dans le roman de Walter Scott; il lui fallait faire croire à une armée qui n'existait pas. Mais quand nos officiers virent les Américains au feu, ils conçurent pour eux une grande estime.

La faute de cette situation déplorable était l'absence de gouvernement.

Ce fut à ce moment, le 1er janvier 1781, qu'en Pensylvanie deux régiments se révoltèrent, et parlèrent d'aller demander au congrès leur licenciement ou la solde qu'on ne leur payait pas. Washington fut obligé de recourir aux prières; ce fut par la persuasion et le respect qu'il inspirait qu'il put maintenir son armée dans l'obéissance. Il est vrai que, deux jours plus tard,

les troupes du New-Jersey voulant en faire autant, Washington s'assura des officiers et fit fusiller les chefs de la révolte.

C'est dans cette extrémité que, le 15 janvier 1781, Washington écrivit une lette qui doit se trouver à Paris au ministère des affaires étrangères. Cette lettre était confiée à l'aide de camp de Washington, le colonel John Laurens.

Le général avait senti le besoin de s'adresser de nouveau au roi de France, car la position de l'Amérique était critique. La guerre pouvait durer indéfiniment, et il suffisait d'une affaire malheureuse pour anéantir les forces des colonies. Washington écrivit alors une lettre pressante que John Laurens devait remettre à Franklin qui devait la communiquer à son tour à Louis XVI. Sous des formes froides, mais avec une chaleur concentrée, Washington expose quelle est la situation. Le peuple a voulu la guerre, mais bientôt sont venues des misères très-grandes, aggravées par la dépression du papier-monnaie; on souffre de toutes parts : le peuple est à se demander s'il n'a fait que changer de tyrannie; les réquisitions l'écrasent. On paye mal les soldats ou on ne les paye pas, le mécontentement les gagne, il y a des séditions dans l'armée. La situation financière est déplorable, il n'y a pour toute ressource que des assignats sans valeur; l'Amérique a un besoin absolu du secours de ses alliés. Ce que demande Washington au roi, ce sont deux choses : de l'argent et des troupes. De l'argent, pour rétablir le crédit; des troupes françaises, parce que, grâce à leur discipline et à leur

tenue, les troupes françaises ont conquis le respect et la confiance des Américains. Il demande en outre des forces navales supérieures aux forces anglaises; il dit qu'il faut transporter la guerre maritime en Amérique. La France, même à armes égales avec l'Angleterre, y lutterait dans des conditions bien plus avantageuses. Tous les ports de l'Amérique lui sont ouverts; ses flottes y trouveraient des populations amies, des ressources de toute espèce, du bois, des cordages, etc. Mais, ajoute Washington, si Sa Majesté hésite, qu'elle nous envoie surtout de l'argent; car, sans argent, il nous est impossible de nous relever, et cette campagne peut être la dernière de celles que fera l'Amérique.

En demandant à la France des vaisseaux, des troupes et de l'argent, ce que le général Washington demandait en réalité c'était un gouvernement. Ce qui manquait à l'Amérique, ce n'était ni le patriotisme ni le dévouement; ce dévouement, ce patriotisme existaient; mais l'anarchie des pouvoirs paralysait tout, tandis qu'une administration militaire et financière donnait ce gouvernement dont l'Amérique avait besoin pour ne pas périr.

Vous savez comment Louis XVI répondit à cette demande. Le roi envoya un subside de six millions, et garantit un emprunt de dix millions qu'on faisait en Hollande. En d'autres termes, c'était seize millions qu'on prêtait à l'Amérique; mais le roi stipula que les fonds seraient mis à la disposition de Washington. On avait si peu de confiance dans le congrès, qu'on ne s'en remettait qu'au seul homme qui avait la sympathie uni-

verselle. C'était à Washington qu'on faisait ce prêt de seize millions.

Telle était la situation en 1781, au moment où le Maryland se décida à ratifier l'acte de confédération. Cette ratification est un fait considérable dans l'histoire de l'Amérique. Ce qui empêchait le Maryland de faire cette ratification, c'était une question très-grave : celle des territoires inoccupés. Chacune des colonies américaines avait des terres désertes qui attendaient des bras pour les défricher; mais il y en avait trois : la Pensylvanie, le Massachusetts et la Virginie qui avaient en arrière d'elles, de l'autre côté des Alleghanys, d'immenses solitudes parcourues par les hordes indiennes et qui pouvaient un jour être habitées par une nombreuse population. A qui appartenaient ces territoires? Les concessions primitives les donnaient aux colonies; mais, en fait, ces terres n'appartenaient à personne; on les avait arrachées à l'Angleterre et conquises en se révoltant. C'était le bien commun de la confédération. Ce fut sur ce point qu'on discuta longtemps. New-York céda le premier, la Virginie céda la dernière; mais le jour où on décida que ces terres appartenaient à la confédération, on décida, en principe, sur un point qui n'avait pas en apparence de caractère politique, une des plus grandes questions politiques de la révolution, on décida qu'il y avait une union. On avait créé, sans le savoir, une communauté d'intérêts entre les treize colonies; il allait se fonder sur ces territoires des États qui tiendraient leur existence non plus d'un État particulier, mais du gouvernement central. Des hommes appartenant à toutes

les provinces allaient s'établir sur ces territoires, et y fonder des États qui ne seraient plus comme les anciens États des souverainetés distinctes, mais des souverainetés s'établissant sous la protection fédérale.

Dans le moment on fut très-satisfait de ce résultat; mais cela ne donnait pas à l'Amérique des forces nouvelles pour résister à l'Angleterre. La position des armées restait toujours la même. Ce fut alors probablement que Washington écrivit une lettre qu'on a trouvée dans les papiers de Madison. On n'est pas très-sûr qu'elle soit du général, cependant Madison avait écrit de sa main, sur la lettre même, qu'ellle était de Washington.

« Le Maryland ayant ratifié les articles de la confédération, l'alliance des États est maintenant complète; à l'avenir le congrès sera gouverné par cette charte. Si les pouvoirs que cet acte confère au corps qui représente les États, sont insuffisants (en ce point j'en appelle à l'expérience), ne serait-il pas sage d'examiner les vices de cette charte et d'y remédier, tandis que le danger commun nous presse de nous réunir, tandis que les États voient et sentent la nécessité d'élargir les attributions du congrès en ce qui concerne la guerre. Différer peut être dangereux, tandis que de l'accord résultera un prompt remède.

« La disposition présente des États est favorable à l'établissement d'une union durable. Il faut saisir l'occasion. Si nous la laissons échapper, peut-être ne reviendra-t-elle pas. Après avoir résisté aux envahissements de l'Angleterre avec gloire et succès, nous pouvons tomber victimes de nos folies et de nos dissensions.

« Je sais quel est le danger d'accorder de trop grands pouvoirs; je n'ignore pas quelle est, en ce point, la répugnance

des États, et j'attribue la bonne volonté présente à la leçon que les événements leur ont donnée. Quand on en viendra à l'application, on verra paraître tous les défauts de la confédération. Le congrès les signalera aux États, et leur demandera leur concours pour des changements nécessaires. Il est un de ces changements, et de la plus haute importance, qui est déjà en discussion. Il faut donner au congrès le pouvoir de forcer les États à fournir le contingent d'hommes et d'argent auquel ils sont obligés.

« Les États ont cédé au congrès le droit de fixer la somme nécessaire aux dépenses publiques; ils s'engagent à fournir leur part contributive, conformément au mode prescrit. Ils cèdent aussi au congrès le droit de fixer et de répartir le nombre d'hommes exigé pour la défense commune; mais il n'y a aucun moyen de contraindre un État désobéissant à s'exécuter.

« Faute de ce pouvoir de contrainte contre les États réfractaires, on ne peut poursuivre la guerre avec vigueur, et le salut de tous est mis en danger; sans parler du surcroît de charges que supportent les États qui s'exécutent, sans parler non plus de la prolongation de la guerre.

« Si, dans le droit accordé au congrès de fixer la part contributive de chaque État, est compris implicitement le pouvoir de contraindre à l'obéissance, comment, par quel moyen punira-t-on l'État réfractaire?

« En fermant ses ports? En faisant marcher des troupes? En privant l'État de ses droits?

« Ce sont là des questions délicates, mais inévitables, que je vous indique en toute franchise, dans l'espoir qu'avec une franchise égale vous me communiquerez vos sentiments à ce sujet.

« Ne croyez pas que je désire élargir outre mesure les pouvoirs du congrès. Je le déclare devant Dieu : mon seul but est l'intérêt général, et en temps de guerre cet intérêt exige, selon moi, le pouvoir que je demande pour le congrès; j'en-

tends le pouvoir d'exiger le concours, et de disposer des ressources des États.

« Sans cette autorité dans le congrès, sans une obéissance des États plus ponctuelle que celle dont nous avons été témoins, on ne peut faire la guerre avec avantage. Tandis que certains États, exposés au danger, s'épuisent jusqu'aux derniers efforts, d'autres, éloignés du péril et dans l'abondance, sont indifférents et négligents. Ce n'est pas ainsi qu'on peut mener énergiquement les opérations militaires. Il y faut l'effort de tous, le concours direct ou indirect.

« Donner cette autorité au congrès, c'est peut-être le moyen d'empêcher qu'on ait jamais à l'exercer, c'est amener une prompte et facile obéissance. Et, d'autre part, il est évident que si ce pouvoir était reconnu au congrès, rien ne le ferait agir qu'une désobéissance obstinée et les nécessités pressantes de l'intérêt public[1].

Je tenais beaucoup à vous faire cette citation; je crois que rien n'est plus intéressant que de voir comment se forme un gouvernement, de voir les maux qu'entraîne l'absence du pouvoir, d'examiner de près comment des hommes de cœur ont pu tirer l'Amérique de cette anarchie, faire une constitution, établir un gouvernement qui a tous les avantages de l'ancienne confédération sans en avoir les inconvénients.

Il y a dans tout ceci une leçon pour nous. A première vue, il semble que cela ne nous touche guère; au fond, cela nous touche beaucoup. Nous sommes fiers de notre unité nationale, et nous avons raison d'en être fiers, car deux fois elle nous a permis de

1. Madison Papers, t. I, p. 48.

nous relever. Elle a surpris les étrangers eux-mêmes, lorsqu'après avoir été deux fois vainqueurs en 1814 et 1815, et avoir largement rançonné notre patrie, ils s'aperçurent que, dès 1818, la France avait retrouvé son élasticité. Mais cette unité, il faut savoir en quoi elle consiste; il ne faut pas s'imaginer que la France soit faite pour l'unité comme d'autres peuples pour la division. Il y a là une œuvre de sagesse, de calcul, qui a été faite par les gens qui nous ont précédés, et qui, peu à peu, ont donné au pays ses habitudes, et l'ont façonné tel qu'il est aujourd'hui. Au moyen âge, personne n'avait l'idée de l'unité française; cette unité s'est formée peu à peu par l'action de la politique, du gouvernement et des mœurs. Or, il est très-bon de savoir en quoi consiste cette unité, qui nous paraît si naturelle.

Il en est de cette étude comme de celle de l'organisme humain. Quand on se porte bien, personne ne s'en occupe, sauf les médecins qui en vivent. Mais quand on est malade, on s'intéresse aux gens qui ont un mauvais estomac, une mauvaise poitrine, qui jouissent, comme on dit, d'une mauvaise santé; on se rend compte de ce qu'il y a d'heureux à avoir un corps bien constitué, on jette un regard d'envie sur les jeunes gens qui ont l'impertinence de se porter toujours bien. Il en est de même de l'unité nationale. Nous ne nous en préoccupons pas, parce que nous la possédons. Rendons-nous compte de ce qui la constitue, nous saurons pourquoi nous nous portons bien.

Il y a au fond de toute unité nationale une force qui

commande, et à laquelle il faut obéir, une force légitime.

Ainsi, par exemple, les Français sont de très-braves soldats, et je ne crois pas être aveuglé par la vanité nationale, en disant qu'il n'y a pas en Europe un peuple plus militaire que le peuple français. Mais d'où cela vient-il? Sans doute des longues guerres de la Révolution et de l'Empire, qui ont peu à peu répandu chez nous l'esprit guerrier, mais cela vient aussi de notre organisation militaire. Le jour où vous allez prendre aux champs un paysan pour en faire un conscrit, le premier sentiment que la plupart du temps il éprouve, c'est qu'il serait très-heureux de rester au coin de son feu. Ce serait encore plus l'opinion de son père et de sa mère; mais il y a une conscience visible, en habit bleu et en baudrier jaune, qu'on appelle le gendarme, à laquelle le conscrit sait qu'il n'échappera pas; il se décide à regret, mais il se décide. Il arrive à la caserne, on lui coupe les cheveux, on l'habille de la façon que vous savez; on lui dit : Tu es un brave, le pays compte sur toi. Cette parole n'est pas dite en vain; au bout de quelque temps il est devenu en effet un brave soldat. Mais, sans le gendarme, aurait-il pris si courageusement son parti?

Il en est de même pour l'impôt. Chaque année, le gouvernement se félicite de la facilité avec laquelle rentre l'impôt. Sans doute, le percepteur est un fonctionnaire utile, et nous mettons beaucoup de zèle à nous acquitter de nos devoirs envers lui. Pourquoi? C'est que derrière le percepteur figurent tous ces petits

papiers, le papier jaune, puis le papier vert, puis le papier rouge, qui nous annoncent l'huissier, le garnisaire et tous ces excellents serviteurs de la société, qui, nous le savons, ne la servent pas pour rien. Voilà le fonds de l'unité nationale. C'est la force, une force légitime d'ailleurs, et, pour moi, j'ai le plus grand respect pour la force quand elle est au service du droit. Et ici, elle est nécessaire pour maintenir cette unité précieuse, pour faire qu'au moment où la patrie est menacée, nous soyons tous rassemblés en un faisceau puissant.

Mais, remarquez-le bien, cette unité a des limites; c'est là qu'après vous avoir montré en quoi nous sommes supérieurs à l'Amérique de 1778, je me retourne, et dis : N'allons pas trop loin. J'ai vu souvent soutenir que l'unité emportait la centralisation administrative, et que l'État devait avoir toujours le dernier mot en toute chose. C'est là qu'est l'erreur. Pour que l'unité nationale existe, nous le voyons par l'exemple de la constitution américaine, ce qu'il faut, c'est que la puissance financière, diplomatique, militaire, la haute police dans l'État, le droit de forcer chacun à obéir à la loi, le droit de faire administrer la justice, appartiennent au gouvernement. Mais là sa puissance s'arrête, car partout où les citoyens peuvent avec plus ou moins de frais se charger eux-mêmes des services qui ne sont pas des services généraux, il n'est pas besoin que l'État en prenne le souci. Qu'ai-je besoin que l'État se mêle de mon salut? je peux payer moi-même le prêtre qui priera pour moi, il n'y a là aucun affaiblissement de la puissance centrale. La société a intérêt

à ce que chacun croie à Dieu et à la responsabilité d'une autre vie; mais cet intérêt ne lui donne aucun droit sur la conscience de l'individu; il est injuste et ridicule que l'État se charge d'être religieux pour le compte des citoyens. En fait d'enseignement primaire, je conçois que l'État a un grand intérêt à ce qu'aucun citoyen ne soit laissé dans l'ignorance; mais pour ce qui est d'apprendre le latin et le grec, quel besoin y a-t-il que ce soit le gouvernement qui nous l'enseigne? Laissez les citoyens fonder eux-mêmes les colléges dont ils ont besoin, et soyez sûr que tant qu'il y aura des pères de famille qui voudront faire enseigner le latin et le grec à leurs enfants, on ne manquera pas de professeurs. De même pour l'enseignement supérieur : je suis fier de mon titre de professeur; mais si l'enseignement s'exerçait librement, je ne crois pas qu'il dépérirait. Pour ma part, je serais heureux de vous parler ou ici, ou ailleurs, du haut d'une chaire libre.

Il en est ainsi d'une foule de choses qui n'appartiennent pas à la souveraineté. Mais remarquez : il faut faire une séparation. L'erreur est de dire : l'unité est tout, ou la liberté est tout. Tout ce qu'on donne à la liberté, on le prend au gouvernement; tout ce qu'on donne au gouvernement, on le prend à la liberté. Nous souffrons de cette erreur depuis soixante-dix ans.

Le problème est donc d'établir une limite entre ce qui est à l'État et ce qui est au citoyen, et d'avoir tout ensemble un gouvernement fort et une liberté forte. L'erreur commune est de n'avoir pas fait cette sépara-

tion. On n'a pas vu qu'il y avait là deux sphères d'action très-distinctes; on a toujours voulu confondre ensemble les droits de l'État et ceux du citoyen. A l'État la puissance militaire, la diplomatie, la police supérieure, la justice, les finances; et personne ne lui marchandera son autorité, car il l'exerce à notre profit, et c'est ce qui fait que nous sommes une nation; mais en dehors de cela, qu'on laisse à l'industrie ce qui appartient à l'industrie, à la conscience ce qui appartient à la conscience, à la pensée ce qui appartient à la pensée. On fera ainsi la part du pouvoir et de la liberté, on aura des citoyens énergiques, et on n'affaiblira pas l'État. Tout au contraire, en le limitant on le fortifie.

Je finis par une réflexion qui nous ramènera en Amérique. En voyant ce qu'a fait Washington, une pensée me vient souvent à l'esprit : c'est que si l'Amérique est arrivée au point de civilisation où elle s'est élevée par soixante-dix ans de prospérité, elle le doit aux grands hommes qui se dévouèrent à sa cause et agirent au milieu de l'indifférence, je dirai presque de l'abandon universel.

C'est là une des choses que dans nos systèmes modernes on remarque le moins. On nous a fait une théorie que j'ai déjà attaquée plusieurs fois : c'est cette théorie du progrès qui nous représente comme toujours meilleurs que ceux qui nous ont précédés par cela même que nous venons après eux, et moins bons que ceux qui nous suivront. Je crois que l'homme est fait pour un progrès indéfini, mais que si les hommes ne tra-

vaillent pas à s'améliorer, il n'y a pas de progrès. Et, à moins de fermer tous les livres d'histoire, il est trop évident que plus d'une société est morte de faiblesse et de corruption.

A cette théorie du progrès fatal, on en ajoute une autre qui ne me paraît ni moins fausse ni moins dangereuse. On nous apprend que nous n'avons plus besoin de grands hommes; chaque temps produit ce dont il a besoin, comme un rosier produit des boutons et des fleurs par une végétation naturelle. Bossuet, Racine, Corneille, Vauban, ce sont les boutons et les fleurs de la civilisation, tandis que le commun des martyrs représente la tige et les feuilles. D'après cette belle théorie, l'homme du génie est simplement celui qui emprunte le plus aux idées courantes; et, un moment, peu s'en est fallu qu'on n'ait déclaré que Racine et Voltaire n'étaient que d'heureux voleurs; ils ont pris tout l'esprit de leur temps et ne lui ont laissé que le reste.

Pour moi, j'arrive à une conclusion différente: je suis tout à fait de l'avis de Carlyle dans son livre des *Héros;* je crois que le monde marche par quelques hommes; je crois qu'on ne saurait avoir trop de respect et de reconnaissance pour ceux qui, en politique, en religion, en littérature, se mettent en avant et entraînent la foule comme une armée; je crois que, si le général n'était pas là, l'armée serait encore sous la tente. C'est là le rôle des gens de cœur : il n'y a pas besoin d'être un grand homme pour cela; mais toutes les fois qu'il y a un progrès, cherchez, et vous trouverez à l'origine un homme qui a combattu, qui a souffert. Toujours vous

arrivez, en étudiant la vie des peuples, à un, deux, trois, quatre individus qui ont eu le courage de vouloir quand les autres ne voulaient pas, et qui ont réveillé le pays quand le pays voulait dormir. L'histoire est souvent injuste envers ces hommes ; on les oublie quand on leur a pris leurs idées ; c'est pour cela que je crois que rien ne serait plus utile que de faire une histoire des idées religieuses, littéraires et politiques ; on y verrait quels sont les bienfaiteurs véritables de l'humanité. Tel a semé, tel autre a arrosé, tel autre a récolté. On aurait ainsi la marche de l'esprit humain par le dévouement, par le sacrifice, par la liberté ; à l'origine de tout progrès, on verrait l'action, l'énergie individuelle ; ce serait là une excellente leçon, un enseignement véritablement politique. Alors, au lieu d'attendre ce sauveur qui souvent n'est pas tel que nous l'aurions voulu, nous agirions nous-mêmes et nous sentirions d'autant mieux quelle est la grandeur morale d'un Washington.

CINQUIÈME LEÇON

LA CONFÉDÉRATION. — 1781-1783.

MESSIEURS,

Nous sommes en 1871, au moment où les articles de confédération viennent d'être adoptés. C'était un nouveau régime sous lequel passait l'Amérique. Le congrès de la confédération a des pouvoirs plus définis que le congrès révolutionnaire, et se trouve en présence de nouvelles difficultés.

Cette étude que nous commençons aujourd'hui, et qui occupera trois ou quatre leçons, demande un peu d'attention ; mais elle a un grand intérêt. Vous allez voir comment l'Amérique s'est trouvée sans gouvernement central, près de périr par l'anarchie, et comment il lui a fallu rétablir, morceau par morceau, membre à membre, toutes les parties du gouvernement. Nous suivrons cette grande expérience, nous apprendrons quels sont les éléments nécessaires d'un gouvernement, les conditions sans lesquelles un peuple ne peut exister politiquement.

Aujourd'hui nous verrons comment l'absence de pouvoir financier mit la confédération à deux doigts de

l'abîme; nous comprendrons alors à quel point le droit d'établir et de percevoir l'impôt est nécessaire à un gouvernement. C'est là une étude intéressante, car, en règle générale, on aime peu à payer l'impôt, et il est bon de savoir que cet impôt que nous payons est le prix de notre sécurité et de notre liberté. Je ne dis pas qu'après cela nous en arriverons à adorer le percepteur, mais nous apprendrons à le respecter comme un agent sinon très-aimable, au moins très-nécessaire.

Une fois la confédération établie, il fallut pourvoir au déficit. Pour cela, le congrès demanda aux États huit millions de dollars ou quarante millions de francs. La demande était forcée, mais obtenir de l'argent était à peu près impossible. C'était aux États, vous le savez, qu'il appartenait d'établir les impôts. Le congrès votait la dépense, c'était ensuite chacun des treize États qui devait fournir les ressources. Or aucun État ne se pressait de s'exécuter; les huit millions de dollars n'étaient pas payés au milieu de l'année 1783; on n'avait encore perçu que cinq cent mille dollars. C'était ce déficit qui avait paralysé les opérations de l'armée pendant l'année 1781. Le congrès ne pouvait se faire illusion sur sa faiblesse, il eut recours à Washington. Ce fut lui qu'on pria d'écrire aux États particuliers pour obtenir de l'argent et des soldats. Washington écrivit donc une première circulaire le 22 janvier 1782. Cette lettre, adressée au gouverneur de chaque État pour être soumise aux assemblées, disait cette grande vérité que malheureusement on ne voulait pas entendre : Que la bonne économie, l'intérêt du pays en même temps que

celui des soldats, exigeaient qu'on versât les fonds nécessaires et qu'on poussât la guerre activement; car traîner la guerre en longueur, c'était ruiner l'Amérique; ne pas payer les soldats, c'était les forcer d'avoir recours à des réquisitions, les obliger quelquefois même à des violences, ce qui démoralisait l'armée et équivalait à une confiscation dans les pays qui souffraient de la guerre.

A cette première lettre, Washington en joignit une seconde pour demander aux États de fournir un contingent militaire[1]. L'armée était dans un abandon sans égal, il faut voir les chiffres pour comprendre à quel degré de misère on était tombé. Dans l'armée du Nord il n'y avait pas tout à fait dix mille hommes; c'était la moitié des forces américaines.

Washington insistait pour qu'on lui envoyât des soldats, et rappelait que si le patriotisme avait fait de grandes choses au commencement de la révolution, il était plus que jamais nécessaire de rallumer cette flamme généreuse, et de réveiller cet invincible esprit de liberté qui depuis quelque temps semblait sommeiller.

On savait que le ministère anglais allait changer, que les Anglais désiraient la paix; mais ils ne la désiraient pas tellement qu'ils ne fussent prêts à profiter de la faiblesse de l'Amérique. Donner de l'argent et des soldats, c'était la plus sage des politiques, car c'était terminer la guerre.

1. Elle est datée du 31 janvier 1782.

Les recommandations de Washington n'eurent guère plus d'effet que les prières du congrès; c'est à peine si à la fin de 1782 on obtenait les dix mille hommes demandés. Dans cette année 1782, l'armée périssait faute de secours. Depuis sept ans qu'elle faisait la guerre, on ne l'avait pour ainsi dire jamais payée; on lui avait de temps en temps donné des dollars en papier qu'on comptait aux soldats comme valant cinq francs et qui valaient quelques sous; ils n'avaient pas reçu le cinquième de leurs rations. Il y avait donc dans les camps de grandes souffrances auxquelles on avait remédié tant bien que mal par quelques réquisitions. Triste exemple de l'indifférence d'un grand pays!

Qui le croirait? Après sept ans de guerre, ni les États, ni le congrès n'avaient pu s'entendre sur la position qu'on ferait aux officiers. Quand ils s'étaient engagés, on leur avait promis de leur donner des terres, c'est la seule promesse qu'on leur avait faite; mais, dans un pays où le service est libre, les officiers s'étaient lassés de souffrir, de combattre pour un pays qui, pour prix de leurs fatigues et de leurs blessures, ne leur montrait en perspective que la misère. Ils avaient demandé qu'on leur assurât, ce qui existe dans tous les pays du monde, une retraite; et cette retraite, ils l'évaluaient à peu près à la demi-solde.

Faire adopter cette mesure de justice par le congrès de la confédération était impossible. Cela tenait à une idée fort répandue en Amérique, et que les colons avaient importée d'Angleterre : c'est qu'il n'y a rien de plus dangereux que les armées permanentes, et qu'on

ne doit encourager d'aucune façon l'esprit militaire. Donner des pensions de retraite, c'était, disait-on, créer un corps militaire ayant des souvenirs, des tendances, des intérêts particuliers; c'était établir le privilége sur une terre de liberté et constituer une aristocratie.

Ainsi, d'une part, l'horreur des armées permanentes, de l'autre la haine de toute espèce de priviléges, faisaient que dans certaines provinces les gens qui étaient à la tête du mouvement, comme Samuel Adams, s'opposaient de toutes leurs forces à l'établissement des retraites pour les officiers [1]. C'était une injustice flagrante. La garantie de la liberté n'est pas dans l'absence des armées permanentes, mais dans l'esprit des citoyens, nous en voyons l'exemple en Angleterre; et, quant à l'horreur du privilége, encore faut-il qu'elle soit fondée et ne dégénère pas en mépris d'un titre sacré. Celui qui verse son sang pour la patrie a droit d'espérer que la patrie ne le laissera pas mourir de faim. L'ingratitude n'est pas une vertu républicaine, la justice n'a jamais nui à la liberté.

Dès 1778, Washington s'était occupé de faire régler cette question. En 1780, il avait obtenu une décision du congrès qui accordait aux officiers la demi-solde pour toute leur vie; mais, en 1782, quand le congrès de la confédération remplaça le congrès de la révolution, on se demanda si on était lié par cette décision. Suivant les articles de la confédération, il fallait neuf États pour engager une dépense; neuf États n'avaient

1. *Life of Hamilton*, t. II, p. 155.

pas voté en 1780 sur la question des retraites, le nouveau congrès déclara qu'il n'était pas engagé. C'est aux États particuliers qu'on renvoya le soin de régler et de payer les pensions des officiers.

L'armée était peu satisfaite de cette décision du congrès, quand, à ce même moment, les préliminaires de la paix entre l'Angleterre et l'Amérique furent signés en novembre 1782. On ne désarmait pas, on fut encore près d'une année à s'observer; mais cependant on avait la certitude de la paix. L'armée s'inquiéta : il n'était pas douteux qu'une fois la paix signée, n'ayant plus besoin d'elle, on la licencierait. On allait renvoyer dans leurs foyers des officiers qui depuis sept ans combattaient et avaient lutté contre des misères et des difficultés de toute espèce ; on allait les renvoyer sans ressources et avec les dettes qu'ils avaient contractées au service. Probablement, comme le dit Hamilton, il y en avait un certain nombre que leurs créanciers attendaient au retour pour les jeter en prison.

Une armée ainsi menacée, et qui a le sentiment de sa force et de son droit, n'est pas facile à mener, même dans le pays où l'idée de liberté est la plus répandue. Ce que les hommes supportent le moins, c'est l'injustice, surtout quand elle est aussi éclatante. Effrayés de l'avenir, irrités de l'ingratitude du congrès, sans argent, sans crédit, sans avenir, les officiers envoyèrent à Philadelphie un certain nombre de délégués pour faire valoir les droits de tous.

Au congrès et dans le pays, l'opposition était si vive contre tout traitement annuel, que les officiers renon-

cèrent à cette prétention légitime; ils se contentèrent de demander cinq à six ans de solde, de manière à leur tenir lieu de retraite. Arrivés à Philadelphie, les délégués de l'armée trouvèrent là deux partis qui commençaient à se dessiner et qui devaient avoir une grande influence sur la formation de la constitution.

Il y avait dans le congrès de 1782 des hommes qui, jusque-là, n'étaient pas entrés dans la vie politique, comme Hamilton, Madison, Gouverneur Morris et quelques autres. C'était une nouvelle génération qui n'avait ni toutes les idées ni toutes les passions de ceux qui avaient fait la révolution. Comme les patriotes de 1775, Hamilton et ses amis avaient combattu pour affranchir l'Amérique; mais, une fois la paix faite, on ne s'entendait plus sur l'organisation du gouvernement. Les hommes qui avaient commencé la révolution étaient des colons qui avaient appartenu à des provinces parfaitement distinctes, des Virginiens, des gens de la Nouvelle-Angleterre, de la Pensylvanie, de la Caroline. Les hommes qui avaient grandi pendant la guerre n'avaient vu qu'une chose, la patrie. Depuis dix ans, l'idée coloniale avait faibli, l'idée d'union avait pris le dessus. Ces jeunes patriotes avaient ce qu'on a appelé plus tard l'esprit *continental*, tandis que ceux qui avaient déclaré l'indépendance étaient animés de l'esprit colonial. Cette différence d'idées parut dans l'affaire des retraites. A cette pétition de l'armée, Hamilton et ses amis prêtèrent une oreille favorable; ils voyaient un intérêt très-grand à faire de l'armée le créancier de la confédération, et non de chaque État; car, disait Ha-

milton, si on charge chaque État de payer la pension de ses officiers, il n'y aura plus de soldats de l'Union, il y aura des soldats de la Caroline, de la Virginie, et le fruit de la guerre sera perdu. Ces idées étaient très-bien reçues dans l'armée, l'armée se considérait comme le *ciment* de l'Union ou comme les *cerceaux de la barrique*. Une fois ces cerceaux déliés, tout allait tomber. Il y avait donc chez Hamilton, Gouverneur Morris et Robert Morris, le surintendant des finances, une faveur pour l'armée qui plus tard fut injustement soupçonnée; on accusa les hommes de l'Union d'avoir été les excitateurs d'une révolte qu'ils avaient cherché à prévenir.

Sans égard aux services rendus, par jalousie provinciale, par haine des priviléges, le congrès repoussa la demande des officiers.

J'ai raconté, dans un précédent volume, comment ce refus injuste et impolitique produisit dans l'armée une agitation, qui, en tout autre pays et avec un tout autre chef, eût amené la fin de la république et enfanté la dictature. Je ne reviendrai pas sur ces événements qui montrèrent sous un si beau jour le patriotisme et la vertu de Washington. Je dirai seulement que ces événements, Hamilton les avait prévus avec sa sagacité ordinaire.

Aussi n'a-t-on pas manqué de dire qu'il en était l'auteur, car toutes les fois qu'on prévoit quelque chose en politique, il est rare que la foule n'accuse pas le prophète ; c'est tout aussi raisonnable que si on punissait le baromètre d'annoncer la pluie. Hamilton avait averti Washington, et lui avait recommandé de ne pas

se mettre en travers d'un pareil mouvement, et, s'il était possible, d'en prendre la direction et de le modérer.

C'est ce que fit Washington, et vous savez avec quel succès.

Toutefois, Washington n'était pas un de ces hommes qui vivent de leurs rêves, et qui s'imaginent qu'avec un beau discours on satisfasse des intérêts pressants et légitimes. Les officiers, un moment soulevés par l'injustice du congrès et bientôt calmés par la prudence et le dévouement de leur chef, avaient déclaré qu'ils mettaient leur confiance dans la justice du congrès, et qu'ils repoussaient avec mépris les infâmes propositions qui les poussaient à la révolte. C'était bon pour un jour. Une armée maltraitée peut écouter le cri du patriotisme, mais le lendemain il lui faut vivre. Washington le savait mieux que personne, et, après avoir parlé sévèrement à l'armée, le lendemain il écrivit au congrès une des pages les plus nobles qui marquent dans cette correspondance où il y a tant à apprendre pour les amis de la liberté. J'ai déjà cité cette lettre admirable, je ne crains pas de me répéter.

« Assurez, disait-il au congrès, assurez aujourd'hui des fonds pour satisfaire aux justes demandes de l'armée... C'est le plus sûr moyen de conserver le crédit national et d'affermir la paix du continent.

« Si, après le payement si légitimement dû aux officiers, vous trouvez qu'ils n'ont pas droit à une indemnité, c'est moi qui suis dans l'erreur. Si toute l'armée n'a pas mérité la reconnaissance d'un peuple juste, c'est encore une erreur de ma

part. Si, comme on l'a dit aux officiers pour exciter leur indignation, ils sont les seules victimes de la révolution, s'il faut qu'ils passent dans la honte, le mépris et l'indigence les restes d'une vie couverte de gloire, alors j'aurai connu l'ingratitude, et cette triste épreuve empoisonnera la fin de mes jours.

« Non, mon cœur ne connaît pas ces craintes. Une nation généreuse n'oubliera jamais les services de ceux qui tant de fois l'ont sauvée du danger[1]. »

Cette lettre de Washington fit une impression des plus vives sur le congrès. On se résolut à satisfaire des demandes trop légitimes, et, le 22 mars 1783, on décida qu'à la paix on donnerait aux officiers cinq années de solde qui devraient leur tenir lieu de retraite. On n'osa pas aller plus loin, on avait peur de ces priviléges qui effrayaient les puritains politiques de la Nouvelle-Angleterre. Ce fut ainsi que fut réglée cette grande affaire. Puis il fallut penser à dissoudre l'armée. Là encore, le congrès hésita. Washington insista. Il fallait payer l'armée, on ne renvoie pas les soldats avec des dettes; c'était un devoir que de s'acquitter envers eux. On se décida enfin, grâce au concours de l'habile surintendant des finances, Robert Morris.

Le 4 juillet 1783, on régla les comptes de l'armée. On ne paya pas, car la caisse fédérale était vide; mais on remit des certificats qui plus tard devaient se transformer en argent. Le 18 octobre une proclamation de Washington prononça la dissolution de l'armée, et, sans désordre ni plainte, tous les soldats et les officiers

1. Ramsay, *Vie de Washington*, p. 227.

rentrèrent dans leurs foyers. Vous vous rappelez les touchants adieux de Washington.

Depuis ce jour, l'histoire des créanciers militaires se confond avec celle des créanciers ordinaires de l'État, et nous nous trouvons ramenés à l'examen général de la situation financière de l'Amérique, de 1782 à 1783.

La dette de l'Amérique était considérable. Songez que nous sommes en 1783, dans un pays pauvre qui ne comptait pas trois millions d'habitants. Au 1er janvier 1783, la dette des États-Unis montait à deux cent dix millions de francs, et l'on payait douze millions de francs d'intérêts.

Deux cent dix millions de francs, nous en avons vu bien d'autres! Quand nous pensons que la révolution française s'est faite pour un déficit de soixante millions, cela nous étonne. Quel petit prince n'a pas aujourd'hui soixante millions de dettes? Mais l'Amérique n'en était pas encore à ce degré de civilisation, et sa dette était pour elle un lourd fardeau dont elle cherchait à se débarrasser. Aussi, dès 1781, on avait proposé dans le congrès d'établir des droits *ad valorem* sur tous les objets importés en Amérique, sauf les objets de première nécessité, de manière à faire un fonds qui payât les intérêts et l'amortissement de la dette. Cette proposition avait été soumise aux États, mais, chaque fois qu'on suivait cette marche, on pouvait être sûr qu'au bout de deux ou trois ans on n'aurait pas encore de réponse. On attendit : on avait créé un surintendant des finances, Robert Morris, et on lui avait donné un coffre-fort vide. Morris était un homme plein de ressources et d'intelli-

gence, et qui avait une connaissance profonde de la question financière; mais, en finances comme dans tout le reste, le génie n'est pas tout. L'art du financier se réduit à deux choses : recevoir et payer. On n'a pas encore trouvé un ministre des finances qui puisse se contenter de la seconde de ces fonctions. Morris demanda en vain qu'on lui donnât de l'argent et qu'on emplît cette caisse des États-Unis dans laquelle il n'entrait rien. Toutes ses prières furent inutiles; nul État ne voulait céder ses droits de douane au congrès.

Après deux ans de discussion et de pourparlers, on trouva une opposition, une résistance absolue dans le petit État de Rhode-Island. En même temps la Virginie, qui avait jusque-là accepté le projet, déclara qu'elle n'en voulait plus. Il semblait que donner au congrès le pouvoir de taxer l'Amérique, c'était retomber sous le joug des Anglais. On craignait de constituer un pouvoir supérieur aux États, de créer un despotisme central. Craintes chimériques, mais qui suffisaient pour qu'on ne donnât pas d'argent et que le crédit américain s'épuisât complétement.

C'est à ce moment qu'Hamilton, Madison, Ellsworth se réunirent pour présenter au congrès un nouveau projet financier. En avril 1783, ils proposèrent de mettre un droit sur les marchandises étrangères qui seraient importées en Amérique : droit spécifique sur le thé, le sucre, le café, le cacao, les alcools; droit de cinq pour cent *ad valorem* sur les autres articles. Pour ménager les scrupules des États, on proposait de faire lever l'impôt par des collecteurs nommés par

les États, mais qui seraient responsables devant le congrès. En outre, on demandait que les États fournissent chacun une contribution, proportionnellement à leur population. C'était le système qui paraissait le plus populaire. En vingt-cinq ans on pouvait éteindre la dette, et, au bout de vingt-cinq ans, les États reprenaient leur indépendance. Vous voyez que c'était, sous une forme adoucie, un commencement d'unification.

Madison joignit à cette proposition une circulaire qui est considérée comme un des monuments de la révolution.

« Rappelez-vous, disait-il, que l'orgueil et la gloire de l'Amérique a toujours été que les droits pour lesquels elle a combattu sont les droits de l'humanité. Grâce à la bénédiction de l'auteur de ces droits, ils ont triomphé de toute résistance, et forment aujourd'hui la base de treize États indépendants. Jamais il n'y a eu, jamais il n'y aura plus belle occasion pour un gouvernement républicain de se justifier par ses fruits. A ce point de vue, les citoyens des États-Unis sont responsables du plus précieux dépôt qui fut jamais confié à une société politique. Si la justice, l'honneur, la bonne foi, la reconnaissance et toutes les autres vertus qui ennoblissent une nation sont le fruit de nos institutions, la cause de la liberté en recevra un lustre et un éclat dont elle n'a encore brillé nulle part; nous aurons donné un exemple qui exercera la plus favorable influence sur les droits du genre humain.

« Mais si le gouvernement est entaché des vices contraires à ces vertus, la grande cause que nous nous sommes engagés à défendre est déshonorée et trahie; la dernière et la plus belle expérience faite en faveur des droits de l'homme sera tournée contre eux; les avocats et les amis de la liberté seront

honnis et réduits au silence par les séides de la tyrannie et de l'usurpation[1]. »

Cette pensée de Madison était juste et grande; en outre Madison avait joint à sa circulaire des exemples qui montraient combien les créanciers des États-Unis étaient dignes d'intérêt, je dirai presque de respect et de reconnaissance.

On pouvait les ranger en quatre classes.

Au premier rang, figurait le roi de France Louis XVI, qui avait prêté seize millions à l'Amérique, et garanti un emprunt de dix millions en Hollande. Comme on ne payait pas les intérêts, cela mettait à la charge de la France ces vingt-six millions, sans compter l'armée de secours et la flotte que le Roi avait envoyées à ses frais, un million qu'il avait donné sur sa cassette; sans compter encore qu'au moment où on venait de régler la dette, le roi, dans sa générosité, avait fait cadeau à l'Amérique des intérêts échus, de sorte que la dette ne portait intérêt qu'à partir de 1783.

La seconde classe de créanciers était celle des officiers qui avaient versé leur sang pour l'Amérique. La troisième classe, c'étaient tous les gens auxquels on avait pris leurs chevaux, leurs bœufs, leurs voitures par des réquisitions, et qui se trouvaient victimes d'une confiscation, si on ne reconnaissait pas leurs droits. Puis enfin venaient les créanciers ordinaires, qui avaient montré un certain dévouement en risquant leur argent

1. *Life of Madison*, p. 22.

quand ils savaient avoir si peu de chances de le revoir. C'étaient là les quatre catégories des créanciers américains.

C'est ici que nous allons voir quel est le danger de ne pas avoir un gouvernement constitué.

Individuellement, il n'y avait pas un Américain qui ne déclarât que cette dette était sacrée; mais quand on arrivait aux États, cette dette de tout le monde se trouvait n'être la dette de personne. Les États renvoyaient les créanciers au congrès, qui avait, disaient-ils, le droit d'emprunter. Mais quand on emprunte, il faut payer, et les créanciers de l'Amérique commençaient à comprendre qu'on leur empruntait toujours et qu'on ne les payait jamais. C'est précisément pour relever le crédit que le congrès demandait ce droit de douane, qui eût donné satisfaction aux créanciers hollandais et français, en procurant de l'argent.

Rien n'était donc plus sage que la proposition de Madison, cependant elle échoua; il fallait décider les États à voter, on ne put le faire, et c'est alors qu'on arriva à comprendre la nécessité de donner au gouvernement central un pouvoir financier.

C'est une remarque très-juste de Washington, que le peuple ne comprend pas les choses, ne les examine pas, mais qu'il les sent, et que, quand il les sent, alors tout gouvernement qui le gêne lui devient insupportable. Tant qu'on discute sur des théories bonnes ou mauvaises, le peuple écoute, et quand on a crié beaucoup des deux côtés, il ne sait où se tourner, et donnerait volontiers tort à tous les partis; mais, quand ce qu'on

lui a annoncé arrive, quand la banqueroute approche avec ses misères, alors le peuple sent la nécessité d'un bon gouvernement, et rougit d'avoir été trompé.

La proposition de Madison échoua devant la faiblesse du congrès, mais les événements en montrèrent bientôt la sagesse; et c'est l'opinion commune aux États-Unis que cette proposition dédaignée fut le salut de l'Amérique, parce qu'elle fit comprendre la nécessité de l'Union, et qu'elle amena la Constitution.

On avait déjà fait sentir au peuple l'urgence et la nécessité de grandes réformes : d'une part, on avait décidé que l'armée serait créancière de l'Union; on venait de proposer de créer une dette de l'Union, une dette centrale; Robert Morris avait fondé une banque qui était la banque de l'Union, et qui tâchait de donner un moyen de circulation afin de rétablir le crédit public. Tout cela n'était encore que des réformes sur le papier; mais ces réformes menaient toutes à l'unité, à l'unité financière, à l'unité commerciale, à l'unité du gouvernement. New-York et Rhode-Island refusaient de consentir à l'établissement de droits de douane, mais ces deux États ne pouvaient plus cacher leur égoïsme sous le nom de l'intérêt général ou de la commune liberté. L'opinion demandait un sacrifice à la cause nationale. Ce sacrifice, Madison et Hamilton en avaient signalé la nécessité, et les événements montrèrent combien leurs indications étaient justes. C'est le grand service que ces patriotes rendirent au pays : on commença par s'inquiéter de leurs propositions, par les accuser d'intrigue et d'ambition; mais ils

avaient dit la vérité. Le temps les justifia, et le jour où le pays se sentit souffrant, il mit sa confiance dans ceux qui ne l'avaient pas trompé.

« Quand on a raison, a dit M. Guizot, on ne sait jamais assez combien on a raison. » Nous avons toujours peur de la vérité, de la justice, de la liberté. Par faiblesse, par crainte du bruit, on tâche de mêler un peu d'erreur avec beaucoup de vérité, ce qui fait un mélange détestable. On dit : « je voudrais être juste, mais il y a tant de priviléges à ménager ! » On tâche de faire une demi-justice et de laisser les priviléges vivre à côté de la liberté. Transiger, c'est fort bien ; mais au bout de quelque temps, le privilége qui est personnel, intelligent, actif, écrase la liberté : tout est à recommencer. D'autres fois, on se trouve en face d'une liberté réclamée par le vœu général, on dit : « oui, cédons; mais cela fera peut-être de l'agitation. Il faut mettre un peu d'administration pour tempérer la liberté, pour la sauver de ses propres excès. » Et alors, avec ce peu d'administration qui grandit toujours, la liberté disparaît.

Ce n'est pas ainsi qu'il faut agir; quand on a trouvé la liberté, il faut l'appliquer sincèrement, franchement, complétement. Quand on a trouvé la vérité, il faut la dire et aller de l'avant. On prétend qu'il y a des vérités dangereuses, je n'en connais point : ce sont les demi-vérités qui sont dangereuses, car, sans cela, il faudrait dire qu'il y a des erreurs qui sont bonnes, ce qui équivaudrait à dire qu'il y a des maux qui sont des biens et des biens qui sont des maux. Il

faut donc marcher devant soi, et, comme dit un adage rural, il ne faut pas regarder derrière soi quand on herse son champ.

Soyez sûrs qu'en disant la vérité vous rendez un immense service au pays. Un proverbe assure que la vérité a le temps pour elle, mais s'il n'y a personne pour aider le temps, il ne fait rien; en d'autres termes, 'humanité marche par étapes, il faut qu'il y ait quelques hommes, non pas toujours les plus capables, mais les plus dévoués, qui marquent les étapes, et qui crient : « En avant! hors dela vérité, de la justice, de la liberté, point de salut. » Ces gens tenaces et désagréables à leur génération sont la force et la grandeur des nations. Heureux ceux qui, comme Hamilton, Madison et les deux Morris, ont pu servir ainsi leur pays, et l'engager dans la voie où il n'y a jamais de regrets, la voie de la justice et de la vérité!

SIXIÈME LEÇON

VICES DE LA CONFÉDÉRATION.

Messieurs,

Nous en sommes restés au moment où le congrès de 1783 adressait à tous les États de l'Amérique un projet qui est resté célèbre sous le nom de *système de revenu*.

Nous avons vu quelle était la situation financière de l'Amérique, et comment le congrès n'avait trouvé d'autre moyen de prévenir une banqueroute imminente que de proposer aux États de l'autoriser à établir et à percevoir des droits de douane sur les marchandises importées. Ce projet était soumis à l'approbation des différents États, et il recevait un accueil peu favorable au moment où Washington se préparait à quitter le commandement de l'armée. La paix avait été conclue; elle n'était pas encore ratifiée, mais il était certain, dès lors, que la guerre ne durerait pas davantage, et que l'armée allait se dissoudre. Ce fut à ce moment que Washington, sollicité par Hamilton, se décida à adresser des conseils à son pays.

Les événements lui avaient fait une situation telle que jamais homme n'en a occupé de semblable chez un peuple libre.

Non-seulement il avait été le chef de l'armée, mais il avait été le conseil et l'âme de la nation. Lorsque le congrès se trouvait dans une situation difficile, c'est à Washington qu'il s'adressait; c'est Washington qui correspondait avec les gouverneurs des États, et en obtenait ou de l'argent ou des soldats. Cette influence, il la fuyait autant que d'autres généraux ont pu la rechercher en d'autres pays. On voit toujours en lui la crainte de compromettre les libertés civiles et l'indépendance de ses concitoyens; il a cette timidité de l'honnête homme qui s'inquiète de la grandeur de la situation qui lui est faite, il a peur d'avoir plus de pouvoir que la liberté n'en comporte. C'est là le scrupule constant qui l'arrête, c'est ce qui fait la beauté de son caractère.

En ce moment la situation était si tendue, la position financière si critique, l'union tellement menacée, tellement près de se dissoudre, que, sur les instances de ses amis et, au premier rang, sur les conseils et les prières d'Hamilton[1], Washington se décida à adresser une lettre circulaire à tous les gouverneurs des États, une espèce d'adieu et, comme il le disait lui-même, de testament; car, en rentrant dans la vie civile, le grand désir de Washington était de n'en plus sortir; et c'est parce qu'il avait pris la résolution de rester désormais un

1. Voyez la lettre de Washington à Hamilton du 31 mars 1783.

simple particulier, qu'il se hasardait à parler avec autant d'énergie.

Vous savez qu'il ne sortit une seconde fois de la vie privée que pour rendre de nouveaux services à son pays, sur les instances des hommes les plus considérables de l'Amérique, et que, quand il accepta la présidence, personne ne pouvait le taxer d'ambition. En 1783, il pouvait donc adresser ses adieux à son pays sans arrière-pensée, comme plus tard, en 1796, il put léguer à l'Amérique, en quittant la présidence, cette adresse mémorable qui fait aujourd'hui partie du droit public de l'Amérique.

La circulaire de 1783 n'est pas moins intéressante que celle de 1796. Elle nous montre le plus beau spectacle qu'il soit donné à l'humanité de contempler, la vertu d'un grand homme.

Dans cette pièce datée du quartier général de Newburg et du 8 juin 1783, Washington commence par remercier les gouverneurs des États, déclarant qu'au moment de quitter le commandement il veut prendre congé d'eux; qu'après tant de nuits passées sans sommeil, il croit de son devoir de donner à ses concitoyens quelques avis dans un temps où le silence serait un crime. Il ne doute pas que quelques personnes ne le taxent d'ambition, de vanité; mais lorsque le devoir commande, il faut obéir. Le temps prouvera qu'il n'a eu qu'une pensée, celle d'être utile à son pays. Puis il montre aux Américains l'heureuse situation que la paix va leur faire. Vous êtes, leur dit-il, dans un pays que la Providence semble avoir choisi tout exprès pour être

le plus noble théâtre où l'activité humaine puisse se déployer, et vous arrivez à l'état de nation, au moment où les arts, les sciences, la littérature, se sont élevés au plus haut degré, où l'art même du gouvernement est à sa perfection. Les Américains n'ont point à passer par toutes les épreuves qui accompagnent l'enfantement des civilisations, par toutes les souffrances au milieu desquelles ont grandi les peuples de l'Europe. Dix-huit siècles ont travaillé pour eux. « C'est à cet « heureux moment, ajoute-t-il, que les États-Unis « prennent naissance comme peuple. Si leurs citoyens « ne sont pas complétement libres, la faute en sera en- « tièrement à eux. La coupe du bonheur nous est offerte : « il dépend de nous d'être heureux et respectés comme « nation, ou malheureux et méprisés. C'est le moment « de l'épreuve, le monde a les yeux fixés sur nous.

« Diminuer les pouvoirs de l'Union, annihiler la puis- « sance de la confédération, c'est nous exposer à deve- « nir le jouet de la politique européenne, qui, élevant « État contre État, cherchera à entraver notre progrès et « à poursuivre des vues intéressées.

« C'est la ruine ou la durée de notre système politique « qui décidera si notre révolution doit être regardée « comme un bonheur ou comme un malheur, non-seu- « lement pour l'âge présent, mais pour un long avenir; « car des millions d'hommes, qui ne sont pas encore « nés, seront enveloppés dans notre destinée. »

Suivant Washington quatre choses sont essentielles non-seulement au bien-être, mais à l'existence même des États-Unis : une indissoluble union des États sous

un gouvernement fédéral, un religieux respect pour la foi publique, un pied de paix respectable, et enfin un esprit public et national. Sur ce dernier point Washington n'insiste pas. Il est évident, en effet, que toute société libre ne repose que sur le patriotisme et l'amour des citoyens. C'est là une de ces conditions premières qui manquent trop souvent, et dont l'absence fait le malheur des pays qui ont été ravagés par la guerre civile. Quelque bonnes que soient les institutions, elles échouent si la discorde aigrit les cœurs. La liberté, dit Washington, est le fondement de notre édifice; quiconque y voudrait porter la main, sous quelque prétexte que ce soit, doit être maudit comme un traître et châtié de la façon la plus sévère par un peuple outragé. Je présume que le général a mis dans sa lettre cette phrase comme une réponse aux soupçons qu'on avait conçus contre lui, après l'affaire des pensions de l'armée.

Et maintenant, comment établir l'Union? Le congrès a reçu des pouvoirs qu'il faut lui laisser exercer en toute liberté, c'est la première condition. En outre, il faut dans tout État un pouvoir suprême qui puisse maintenir l'ordre et surveiller les intérêts communs; sans ce pouvoir l'Union ne serait pas de longue durée.

Il faut que les États obtempèrent avec confiance aux propositions financières du congrès, car il y a des engagements pris, et ce que l'Amérique peut faire de mieux, c'est de suivre les conseils et d'accepter la direction que le congrès lui donne. Quiconque ne veut pas accepter cette direction menace l'Union : c'est un ennemi qui veut ruiner l'indépendance de l'Amérique, et qui doit

être traité comme tel; car, si l'Union ne réussit pas à se fonder, cette révolution, qui devait faire le bonheur d'un grand peuple, deviendra, au contraire, la cause de sa ruine.

Voilà, d'après Washington, quelle est la première condition de bonheur pour l'Amérique, et il ajoute cette réflexion, que je ne veux pas paraphraser, mais lire dans le texte même.

« Si nous ne demeurons fidèles à l'esprit de l'Union, notre crédit sera perdu à l'étranger, notre puissance compromise, les traités sans valeur. Nous reviendrons presque à l'état de nature, et nous reconnaîtrons par notre malheureuse expérience qu'il y a, de l'extrême anarchie à l'extrême tyrannie, une progression naturelle et nécessaire, et qu'il est très-facile d'établir le pouvoir arbitraire sur les ruines de la liberté, quand on a abusé de la liberté jusqu'à la licence. »

Le second conseil de Washington, c'est un religieux respect de la foi publique. Nous avons vu dans la dernière leçon quelle était la situation de l'armée, quelle peine on avait eue pour faire reconnaître les droits des officiers à la pension, à indemniser les soldats de ce qu'on leur devait. Il y avait là une masse énorme de dettes qui représentaient le sang versé, les obligations contractées pour faire la guerre. Le pays, disait Washington, a le devoir et le pouvoir de payer, en aura-t-il la volonté? il faut qu'il l'ait, s'il ne veut se déshonorer. « La voie du devoir est ouverte devant nous, chaque pas nous montrera que l'honnêteté est la meilleure et la seule véritable politique. Soyons donc

justes comme nation. Au début de la guerre, qui ne se serait estimé heureux si, en sacrifiant la moitié de son bien, il eût sauvé le reste? Qui donc aujourd'hui osera répudier la dette de l'honneur et de la reconnaissance? »

Restait la troisième question : un pied de paix respectable. Washington recommande qu'on organise avec soin la milice, palladium de la liberté américaine; mais il faut une organisation, car c'est en se défendant soi-même qu'un pays est maître de sa liberté. On a souffert, pendant la guerre, de l'absence de toute éducation militaire des milices; il faut donc établir partout même discipline, mêmes uniformes, mêmes habitudes, sinon tout sera difficulté, gaspillage et confusion.

Washington termine ces sages conseils en déclarant qu'il les adresse à son pays comme le testament d'un homme qui, en toute occasion, a désiré ardemment d'être utile à ses concitoyens, et qui dans le silence de la retraite invoquera sur sa patrie la bénédiction du ciel. Il termine par un appel à la concorde, en rappelant aux Américains qu'ils trouveront dans l'Évangile les principes mêmes de la liberté. C'est par la charité, la douceur, l'esprit de paix, qu'on fonde la liberté d'un grand peuple.

Telle est cette circulaire de Washington; elle est remarquable à plus d'un titre : d'abord par une teinte religieuse qu'on ne retrouve au même degré dans aucun autre écrit du général, ensuite par cette crainte de l'anarchie et de la tyrannie qu'il semble prévoir. Lui, l'homme le plus désintéressé du monde, ce qui l'avait

frappé dans le mouvement de l'armée, ce n'était pas qu'on lui eût offert un commandement qui pouvait mener à la couronne, c'est que de pareilles idées puissent germer en Amérique.

La lettre est belle, mais heureux le peuple auquel on peut tenir un pareil langage.

Il n'est pas donné à tous les hommes d'État de se faire écouter du peuple, lorsque, au lieu de flatter ses passions, on combat ses faiblesses. En Amérique, ce qui faisait le fond du caractère national, c'était l'esprit provincial, et c'était contre ce qu'il y avait d'exagéré dans cet esprit que Washington s'élevait. Sa voix fut entendue; le coup porta lentement, mais il porta. Grâce à la loyauté de son caractère, à un désintéressement dont personne ne doutait, le général avait obtenu une influence extrême sur l'opinion; chacune de ses paroles restait, était acceptée, méditée par la nation. Chacun des écrits de Washington était pour ainsi dire déposé dans les esprits comme un germe qui devait se développer et donner un jour des fruits excellents. Ce fut en effet cette lettre et d'autres que Washington écrivit plus tard qui finirent par amener, en 1787, la réforme fédérale d'où sortit la Constitution.

Peu après cette lettre, en novembre 1783, le congrès se rassembla à Annapolis pour recevoir la démission de Washington. Par la disparution de l'armée et de son chef, le congrès se trouva seul à représenter l'Amérique et seul chargé de gouverner la confédération, sans avoir entre les mains de moyens d'action. Jamais gouvernement ne fut plus impuissant, non par la faute des

hommes, mais par celle des institutions. Ce congrès était composé d'un certain nombre de délégués des colonies qui arrivaient comme des plénipotentiaires pour traiter au nom de chaque État particulier. Leur autorité était donc, non pas celle de membres d'un gouvernement central, mais celle d'ambassadeurs, et vous savez ce que font les ambassadeurs quand quelque chose les embarrasse; ils ont une parole sacramentelle: « J'en référerai à mon gouvernement. » Le congrès était donc à chaque instant obligé d'en référer aux États, qui ne l'écoutaient guère, car la révolution, en assurant leur indépendance, y avait développé en même temps une activité des plus intenses. On ne songeait qu'aux intérêts provinciaux.

Chacun de ces pays, qui sont de grands pays, avait son gouvernement à reconstituer, ses lois à modifier; la vie locale était si animée qu'on s'occupait peu de ce qui se passait à Annapolis. Personne ne songeait au congrès. L'Amérique était dans une espèce d'anarchie fédérale, ce qui n'empêchait pas chaque État de vivre chez soi, et ce qui explique que pendant quatre ans on put supporter un régime qui, s'il eût été l'anarchie comme nous l'avons vue chez nous, n'aurait certainement pas duré aussi longtemps.

Le congrès se composait d'un petit nombre de membres, ce qui est un défaut. Chacun des États devait y envoyer sept députés au plus et deux au moins; mais la plupart des États trouvaient qu'il suffisait de payer deux députés; comme on votait par colonie, cela semblait n'avoir pas d'importance. Il en résultait que le

congrès pouvait être composé de vingt-six membres; et comme il y avait de petits États tels que Rhode-Island qui n'avaient pas envoyé de représentants, le congrès pouvait même descendre à un chiffre plus bas et arriver à n'être plus composé que de vingt-quatre membres. Il fallait neuf États pour prendre une décision, sept voix sur vingt-quatre empêchaient donc qu'on pût arrêter une résolution. C'était une impuissance complète : il était naturel que l'Amérique ne s'occupât pas du congrès, et que les députés eux-mêmes ne se prissent pas au sérieux.

En outre il y avait une faiblesse incurable dans ce pouvoir multiple. Comment, en effet, peut-on gouverner un pays avec une assemblée? Pour gouverner, il faut une volonté constante, visible; il faut que la nation sache ce que veut le chef de l'État, et qu'on soit sûr qu'il voudra demain ce qu'il veut aujourd'hui. En supposant que les pouvoirs d'une assemblée se concentrent entre les mains d'un comité de trois ou quatre membres, où trouver la volonté et la responsabilité? Une assemblée est toujours un pouvoir anonyme, un comité change du jour au lendemain. Les affaires de l'Amérique étaient donc mal menées, ou, pour mieux dire, elles n'étaient pas menées du tout. C'était là le vice essentiel du congrès, ce qui fit qu'en 1787 on sentit la nécessité d'avoir un président. L'expérience du congrès de la confédération suffisait pour montrer l'impuissance de toute assemblée comme pouvoir exécutif. Les assemblées sont excellentes comme conseil, mais pour l'action il faut l'unité.

Après avoir reçu la démission de Washington, le congrès ratifia la paix. La ratification fut donnée le 14 janvier 1783; puis, la paix faite, il fallut s'occuper des affaires de l'intérieur, et alors se présentèrent une multitude de questions, parmi lesquelles la plus grave était la question financière.

En avril 1784, il fut constaté que, pour payer les intérêts de la dette et les dépenses du gouvernement central, il faudrait trois millions de dollars, c'est-à-dire quinze millions de francs. Comment se procurer ces quinze millions? Cela eût été facile pour le gouvernement d'un État particulier : il aurait imposé les citoyens; mais pour le congrès, pouvoir sans sujets et sans territoire, placé non pas au-dessus de la nation, mais au-dessus des gouvernements d'État, gouvernement de gouvernements, c'était chose impossible. Il lui fallait demander de l'argent aux États. L'ancien système des réquisitions adressées aux États n'avait rien donné, mais le système de revenu proposé par Madison n'avait pas été adopté; il fallut donc et sans plus d'espoir recourir de nouveau aux réquisitions.

Pour ménager les États, on les traita comme on fait quand on a de mauvais débiteurs auxquels on demande quarante ou cinquante pour cent de ce qu'ils doivent, trop heureux si d'une mauvaise affaire l'on peut faire une affaire médiocre.

En 1781, on avait demandé aux États quarante millions de francs, on en avait reçu seulement sept et demi; on demanda aux États de payer la moitié de cet arriéré, moyennant quoi on pourrait passer tranquille-

ment l'année 1784. Ce moyen ne réussit pas mieux que les autres. Du 1er novembre 1781 au 1er janvier 1786, les réquisitions s'élevèrent à cinquante millions de francs; on reçut en tout douze millions. Dans les quinze derniers mois, le produit des réquisitions ne suffit pas même à payer les intérêts de la dette étrangère. Quant à la dette intérieure, on ne s'en occupait pas. Aussi à ce moment perdait-elle quatre-vingt-dix pour cent. Il y avait des dépenses impérieuses, nécessaires; on ne pouvait y faire face. Les sauvages faisaient des incursions sur les territoires des États, on n'avait pas d'argent pour mobiliser des troupes et les envoyer contre les Indiens. Dans la Méditerranée, les Marocains et les Algériens insultaient le pavillon fédéral, les Américains n'avaient pas de navires de guerre pour tirer vengeance de cet outrage. L'Amérique ne pouvait même pas payer ses ministres à l'étranger. On en a la preuve par les lettres de Franklin.

Telle est la triste situation où l'on se trouvait, faute d'un gouvernement; car ce n'était pas l'argent qui manquait en Amérique. Ce fut alors que, en 1786, le congrès se trouvant à la veille de la banqueroute, — à la veille est un mot poli, car un État qui ne paye pas les intérêts de ses dettes est en pleine banqueroute, — le congrès voulut faire un dernier appel à la nation et lui demander cet argent si nécessaire pour racheter l'honneur engagé des États-Unis. Un des membres du congrès, Rufus King, fit une adresse dans laquelle il exposait la situation et déclarait qu'on ne pouvait plus compter sur les réquisitions. C'était là un

moyen usé qui ne pouvait faire illusion à personne; il était nécessaire de recourir au système de revenu de 1783, sans quoi le congrès allait se trouver sous le coup d'une banqueroute odieuse. Le congrès adressait cette protestation suprême à la nation en lui disant qu'elle allait décider elle-même de son sort. Ou elle payerait ses dettes et sauverait son honneur, ou il serait prouvé que l'Amérique n'était pas une nation, mais un assemblage fortuit de provinces impuissantes et hors d'état de faire face à leurs engagements.

Cet appel fut entendu par douze États sur treize; mais il y en eut un, et non pas le moins riche, l'État de New-York, qui refusa d'entrer dans cette voie: non qu'à New-York on ne voulût pas se soumettre au congrès, l'opinion commençait à lui devenir plus favorable, mais New-York voulait que ce fussent les États particuliers qui fissent percevoir l'impôt par leurs collecteurs. En d'autres termes, c'était toujours l'intérêt provincial qui l'emportait sur l'intérêt commun, et puis New-York trouvait plus commode de répartir l'impôt sur certains objets plutôt que sur certains autres, par exemple sur le sucre qui se répandait dans toute l'Amérique, plutôt que sur les cuirs qui occupaient les ouvriers de l'État. A cela se joignait cette crainte inhérente à l'esprit américain de voir un pouvoir central s'organiser au-dessus des États. On rêvait de tyrannie.

Hamilton, qui n'était pas né aux États-Unis, mais qui avait été adopté par l'État de New-York, et à qui il fallait, par conséquent, un courage particulier pour combattre les préjugés de sa patrie d'adoption, fit une

protestation énergique contre cette décision de l'État de New-York ; il insista surtout sur deux points. En premier lieu, il ne voyait pas pourquoi le congrès fédéral ne représentait pas l'Amérique aussi bien que les chambres de New-York représentaient l'État de New-York; et, si le Congrès représentait l'Amérique, pourquoi ne percevrait-il pas d'impôts aussi légitimement que l'État de New-York?

Sa seconde raison était celle-ci, qui me paraît considérable. Tout gouvernement implique confiance. Si vous n'avez pas confiance dans le pouvoir, il n'y a pas de pouvoir. Le gouvernement dont vous vous défiez, vous le rendez impuissant à vous faire du mal; mais, en même temps, vous le rendez impuissant à vous faire du bien; car le gouvernement n'est qu'une force. Vous ne l'organiserez jamais de telle façon qu'il soit libre pour faire le bien, et qu'il ne le soit pas pour faire le mal. Tout gouvernement repose donc sur la confiance. Si vous ne témoignez cette confiance au congrès, disait Hamilton, l'Amérique est perdue.

La décision prise par l'État de New-York avait une gravité extrême. En ce moment la question de savoir s'il y avait une Union, si l'Amérique était, oui ou non, une nation, dépendait du mauvais vouloir d'un État.

Le congrès fut donc obligé de faire un nouvel appel à l'État de New-York afin de décider la législature de New-York à ne pas tenir l'Union en échec. Le gouverneur de New-York, Clinton, était un homme distingué ; mais, au lieu de seconder le mouvement fédéral, il se retrancha derrière des questions de forme, et

déclara qu'il ne pouvait pas convoquer l'assemblée hors du temps légal, que la constitution ne lui permettait de le faire que dans les circonstances extrêmes et qu'on n'en était pas là. Le congrès revint à la charge, mais inutilement. L'opposition de New-York fit avorter un projet qui eût évité la banqueroute.

Ce fut alors, en désespoir de cause, qu'Hamilton prit l'initiative d'un grand mouvement; il imagina de s'adresser non plus aux États, mais au peuple, et de lui demander de sauver l'Union. Ce fut ce mouvement, commencé par Hamilton et secondé par Washington, qui décida du sort de l'Amérique. Il avait fallu quatre ans de misères pour faire comprendre aux Américains la nécessité d'un gouvernement central.

Voilà dans quelle anarchie financière l'Amérique était tombée. Nous allons la voir maintenant dans l'impossibilité de traiter avec l'étranger, faute d'un gouvernement armé de pouvoirs suffisants. Cela nous étonne, nous qui sommes habitués à nous reposer sur le pouvoir exécutif sans nous rendre compte des éléments qui le composent. Voyons maintenant comment l'Amérique reconstitua son gouvernement, non point en vertu de théories préconçues, mais par nécessité. Voyons comment au pouvoir financier il lui fallut joindre le pouvoir de faire des traités et de les faire exécuter, et enfin le pouvoir législatif.

Ce fut en 1784 que le traité avec l'Angleterre fut ratifié. A ce moment le congrès n'était composé que de vingt-quatre personnes. L'Angleterre s'empressa d'exécuter le traité; elle leva le blocus des ports, retira

ses troupes et ne laissa de garnisons que dans certains postes qui étaient dans le voisinage des lacs sur la route du Canada. Ces postes, le traité de paix les attribuait à l'Amérique. L'Angleterre ne le contestait pas; elle avait été très-large, elle avait abandonné même plus de territoire que l'Amérique n'en demandait; mais elle disait : « J'occuperai ces postes jusqu'à ce que l'Amérique ait accompli les engagements qu'elle a pris. »

Quels étaient ces engagements?

Toutes les fois que deux peuples ont fait la guerre, il est juste, il est nécessaire de penser dans les traités de paix aux victimes innocentes qui ont souffert de la guerre. L'Angleterre avait donc stipulé d'abord qu'on payerait les dettes contractées envers les sujets anglais, soit qu'ils fussent en Angleterre ou en Amérique. La guerre avait suspendu toute espèce de rapports de commerce entre la métropole et l'Amérique; les lois anglaises étaient très-sévères, et les Anglais qui auraient reçu des lettres d'Amérique avec des valeurs se seraient trouvés en correspondance avec l'ennemi et auraient été déclarés coupables. L'Amérique devait soixante-quinze millions de francs à des marchands anglais. Le traité déclara qu'on considérerait la guerre comme n'ayant pas éclaté, et que tous les créanciers anglais pourraient exiger de leurs débiteurs le payement de leurs dettes.

Venait ensuite une autre question.

Ce qui regardait les dettes anglaises était réglé par l'article quatre du traité; l'article cinq décidait que s'il y avait eu des confiscations faites sur des sujets anglais,

elles seraient nulles, et qu'on leur rendrait ou leurs propriétés ou la valeur de ces propriétés; puis il ajoutait qu'il en serait de même pour les sujets américains qui avaient vécu sous la domination anglaise quand les Anglais avaient occupé New-York, pourvu qu'ils n'eussent pas porté les armes contre leurs concitoyens. Les Anglais n'admettaient pas qu'on pût confisquer les biens de ceux qui avaient été se réfugier à New-York, et qu'on déclarât qu'ils étaient des rebelles. C'était là une catégorie de personnes qu'on appelait en Amérique tories ou loyalistes.

Quand les colonies se séparèrent, il y eut beaucoup de gens en Amérique qui aimaient l'Angleterre, et qui, dès le commencement de la guerre, avaient voulu s'opposer à la rupture. Dans toutes les révolutions on trouve des gens qui sont dans cette situation délicate. Le vainqueur ne manque pas d'en faire des traîtres, il faut avoir plus d'indulgence pour ces victimes des événements.

Ainsi, voilà la guerre du Schleswig. Je ne sais comment elle finira; mais supposons qu'un jour des hommes qui aiment sincèrement le Danemark soient rattachés à l'Allemagne, ou que des gens qui aiment l'Allemagne se trouvent réunis au Danemark, il y aura évidemment des victimes; il est possible que les uns fassent des vœux pour le Danemark, d'autres pour l'Allemagne. Suivant le hasard de la guerre, les uns se trouveront des patriotes, les autres des rebelles; sera-t-il juste de confisquer les biens des gens qui auront été fidèles aux traditions de leur enfance ou aux

affections de toute leur vie? Non sans doute. On le sentit en Amérique. Les États-Unis convinrent que pendant une année on laisserait rentrer les tories afin qu'ils tâchassent d'obtenir l'abolition des confiscations prononcées contre eux; le congrès promit d'employer ses bons offices pour leur faire restituer leurs biens en nature ou l'argent qu'on avait reçu en les vendant.

Enfin, le sixième article décidait que, la guerre terminée, toute espèce de poursuites politiques serait anéantie; que toute confiscation serait annulée, qu'il y aurait amnistie universelle.

Voilà quels étaient les articles dont l'Angleterre demandait l'exécution; il faut lui rendre cette justice, qu'il n'y avait rien là de personnel; elle faisait ce qu'elle devait faire. En cédant devant l'Amérique et la France, elle avait dû par justice et humanité prendre en main la cause de ceux qui lui étaient restés fidèles jusqu'à la fin. En droit la question n'était pas difficile à résoudre; mais en fait il n'en était pas de même. Pour le comprendre, supposons qu'en 1795 ou 1796, lorsqu'on fit la paix, on eût demandé à la France de consentir au retour des émigrés et de leur rendre leurs biens. La demande eût été juste et humaine pour ceux qui n'avaient pas porté les armes contre la France, mais elle aurait soulevé de très-grandes passions. Dans les temps paisibles on comprend ces mesures de réparation, parce qu'alors la justice éblouit comme le soleil; mais il y a des moments dans l'histoire des peuples où les passions éclipsent la justice. On en était là en Amérique.

Les questions que soulevait l'exécution du traité

étaient complexes. Il y avait d'abord la question des dettes dues aux sujets anglais. Il semble qu'il ne devait pas y avoir là de difficultés, car ces sujets anglais, qui n'avaient aucune obligation morale envers l'Amérique, ne pouvaient être responsables des événements. Le congrès n'avait fait aucune loi contre eux, mais dans certains États on avait fait plusieurs lois pour défendre de les payer; c'étaient des lois qu'il fallait révoquer, ce fut là que se présentèrent des difficultés singulières. Le congrès avait dénoncé aux États le traité de paix. Un traité, dans tous les pays du monde, fait partie du droit civil; mais les divisions en Amérique étaient si grandes, l'union était une idée si nouvelle, que les États firent des lois particulières sans tenir compte de la décision du congrès ni du traité. Les trois États les plus riches firent des lois à leur façon. L'un déclara qu'on payerait le capital quand les Anglais auraient quitté le pays; un autre déclara qu'on ne payerait pas les intérêts; le troisième qu'on s'acquitterait avec de la terre, parce qu'on avait de la terre et qu'on n'avait pas d'argent. Ces décisions annulaient le traité et lui enlevaient toute autorité.

En ce qui touche les tories la position était plus difficile encore. Le congrès n'avait pas voulu prendre de mesures contre les partisans de l'Angleterre; mais il avait reconnu aux États particuliers le droit de faire leur police, et la plupart avaient pris des mesures plus que sévères contre les émigrés.

Je dois dire que les meilleurs citoyens de l'Amérique, Washington le premier, avaient trouvé ces me-

sures légitimes; ils ne voyaient rien d'injuste à ce qu'on confisquât les biens de ceux qui abandonnaient leur pays. C'est un sentiment que je n'approuve pas, mais que je constate. Rendre ces biens était donc une chose très-délicate.

Il y avait un autre article du traité qui était aussi applicable aux tories : c'est celui qui disait qu'on ne ferait pas de nouvelles lois de proscription. Cela n'empêcha pas que dans l'État de New-York on fit une loi pour déclarer que tous les citoyens qui avaient tenu pour l'Angleterre seraient désormais incapables de remplir aucune fonction publique et d'exercer leurs droits comme électeurs.

Devant ces violations du traité, le congrès se trouva dans une position critique, et ce fut cette situation qui fit comprendre aux Américains qu'il leur manquait une force, un moyen d'exécution contre les États; en d'autres termes, qu'à côté du pouvoir exécutif, il fallait un pouvoir judiciaire.

Jusque-là personne n'y avait songé; ce fut la nécessité qui fit créer une des institutions les plus remarquables de la constitution américaine. Dans les confédérations comme dans les États centralisés, toutes les fois qu'une contestation s'élève, il faut forcément aboutir à une bataille ou à un procès; si donc vous n'avez un pouvoir judiciaire, vous êtes désarmés. Supposons que l'Amérique fasse un traité avec la France. Dans ce traité, il sera convenu que les citoyens français auront le droit d'acheter des terres dans toute l'Amérique. Cependant, un État particulier fait une loi qui déclare qu'aucun

étranger ne peut acheter de terres qu'il n'ait fait serment d'allégeance et ne soit domicilié depuis trois ans. On confisque dans cet État au citoyen français les terres qu'il a acquises sur la foi des traités. En 1786, cet homme n'aurait eu aucune ressource légale; aujourd'hui, il ira trouver la Cour fédérale, il assignera devant elle l'État qui lui a pris son bien. Ce sera un procès où le point à juger sera le conflit de deux lois émanées chacune d'une autorité différente. La cour fédérale n'annulera pas la loi particulière de l'État, elle n'a pas le pouvoir législatif; mais, attendu que la loi fédérale qui promulgue le traité est la loi suprême du pays, la Cour déclarera que telle personne est légitimement propriétaire, si bien que le différend particulier de l'État sera tranché par la décision fédérale.

En 1786, il n'y avait rien de semblable. Aussi la situation était-elle fausse et critique. En Amérique, chacun se plaignait que les Anglais restassent campés sur le territoire qu'ils avaient promis d'évacuer. Les sauvages qui étaient aux frontières faisaient perpétuellement des incursions, et rentraient dans les lignes anglaises; le congrès aurait bien voulu agir, mais il n'avait aucun moyen d'action. L'Angleterre, qui avait fait la paix si largement, lui disait : « je suis prête à m'exécuter; mais remplissez vous-même les conditions du traité, » et il est certain que les Anglais n'avaient aucun désir de partir avant que la question ne fût réglée. Le congrès, pressé ainsi entre l'Amérique d'une part et l'Angleterre de l'autre, ne pouvait rien faire. On se décida à envoyer un ambassadeur à Londres. Ce

fut John Adams qui fut envoyé. Il fut bien reçu par le roi George III, qui déclara qu'il avait été le dernier à céder, mais qu'une fois le traité signé il serait le dernier à le rompre. Seulement ce traité, il fallait l'exécuter. Et quand John Adams demandait que l'Angleterre accréditât un chargé d'affaires auprès du congrès, on lui répondait : A quoi bon? C'est auprès des États qu'il nous faudrait envoyer des ministres, et il nous en faudrait treize! Et John Adams retourna en Amérique, convaincu que tout était perdu si le congrès n'acquérait pas plus de puissance.

On chargea le secrétaire des affaires étrangères, John Jay, un très-honnête homme, un diplomate distingué, d'examiner si le traité n'avait pas été violé par l'Angleterre. Il déclara que les Anglais avaient emmené des nègres et détenaient des postes qu'ils auraient dû livrer. Mais il lui fallut bien reconnaître qu'il y avait trois articles du traité continuellement violés par les États.

Que pouvait faire le congrès? Rien, que s'adresser aux États et leur demander d'exécuter le traité qui était la loi du pays. La plupart des États se décidèrent; il y en eut cependant, et notamment la Virginie, qui ne cédèrent pas, ou plutôt, comme toujours, dans cette anarchie singulière, on refusa sans croire refuser; on faisait le mal avec l'intention de faire le bien. La Virginie déclara que c'était elle qui avait le plus souffert. Les Anglais avaient emmené une multitude de nègres qu'ils avaient transportés dans leurs colonies; elle déclara qu'elle était prête à reconnaître le traité, mais qu'elle

l'exécuterait quand l'Angleterre donnerait l'exemple, en rendant les nègres volés et en évacuant les postes frontières. En attendant personne ne bougeait. C'est ainsi qu'on arriva au commencement de 1787.

C'est ici que j'arrêterai ma leçon d'aujourd'hui.

Nous avons vu comment à force de souffrance l'Amérique en est arrivée à sentir la nécessité de constituer un pouvoir financier et un pouvoir politique.

Cette expérience si chèrement payée nous donnera la clef de la constitution américaine ; elle nous fera aussi comprendre que la façon dont le pouvoir est organisé chez les peuples modernes est le résultat d'une longue expérience, et il est toujours bon de savoir comment on en est arrivé là pour apprécier les biens dont on jouit. En même temps nous y trouvons la démonstration de cette grande vérité, trop peu connue : c'est qu'un pouvoir fort est nécessaire au maintien de la liberté, et que l'anarchie, comme le dit Tacite, mène à la tyrannie. Il y a donc un intérêt de premier ordre à ce que le pouvoir soit bien constitué : c'est la première condition de la liberté. L'erreur générale est de considérer toujours la liberté et le pouvoir comme deux ennemis qui se partagent un même domaine. Il semble que tout ce que prend le pouvoir il le prend à la liberté, et que tout ce que prend la liberté elle le prend au pouvoir.

C'est là qu'est l'erreur : la vérité est que d'ordinaire le pouvoir a de certaines attributions qui lui appartiennent, et d'autres qui ne lui appartiennent pas légitimement. Il est le représentant du pays au dehors;

c'est lui qui veille sur sa grandeur, qui protége ses intérêts en face de l'étranger. A l'intérieur, doivent être en ses mains la justice, la police, les finances. Mais en dehors de cela il y a un immense territoire qui ne lui appartient pas, c'est le territoire de l'activité individuelle; là le pouvoir est tyrannique, il ne représente plus qu'un égoïsme particulier. De même la liberté est souveraine dans ce territoire; mais quand elle veut à son tour s'emparer du gouvernement, empêcher l'exécution de la loi, elle sort de son domaine et enfante l'anarchie. C'est dans cette distinction qu'est la force des États. C'est ce qui explique comment les gens qui ont étudié la politique sont partisans du pouvoir et de la liberté. C'est là une position délicate, et qui a pour résultat de faire désigner les gens comme des modérés, titre qu'on ne pardonne guère en France, où nous aimons beaucoup les extrêmes, où nous les aimons même dans la vie privée. Le plus mauvais sujet possible, un don Juan, nous séduit. A l'autre extrémité, un moine dans sa cellule a pour nous quelque chose de beau, ce moine qui fuit le monde pour fuir le danger! Une honnête femme qui aime son mari et qui aime son ménage, cela n'a rien de grand pour nous : il nous faut l'héroïsme d'une carmélite. J'imagine cependant que devant Dieu une femme vertueuse qui fait le bonheur de son mari et de ses enfants n'est pas moins grande qu'une sainte Thérèse. Il en est de même en politique. Rien de plus rare que la vraie modération. Il est très-facile de déclarer que le pouvoir a toujours tort; il l'est encore plus de déclarer qu'il a toujours raison, et il y a quelquefois avantage personnel à sou-

tenir cette politique. Les peuples comme les rois aiment les flatteurs, et, ainsi que le remarque Aristote, avec les flatteurs des peuples on fait au besoin les flatteurs des despotes et réciproquement. Cela n'est que trop justifié par l'histoire de notre première révolution, où ont figuré tant de gens qui, plus tard, en fouillant dans leur garde-robe, auraient pu y retrouver leur carmagnole et leur bonnet rouge auprès de leur uniforme de sénateur ou de préfet.

Le vrai libéral est celui qui ne veut pas sacrifier les droits du pouvoir, parce qu'ils sont essentiels à la liberté, ni les droits de la liberté, parce qu'ils sont essentiels au pouvoir. C'est ainsi qu'on fait régner l'ordre, le bien-être et la vraie grandeur dans un pays; c'est ainsi qu'on ménage les deux éléments de la vie des peuples, deux éléments qui ne sont pas irréconciliables, et qui doivent seulement rester chacun dans leur sphère pour être légitimes et bienfaisants.

SEPTIÈME LEÇON

TRAITÉS. — TERRITOIRES. — RÉVOLTE DE SHAYS.

Messieurs

Nous avons vu que la faiblesse du congrès, qui tenait à la faiblesse de la confédération elle-même, avait amené en Amérique une situation des plus difficiles : point d'armée, point de finances; on ne pouvait même pas exécuter le traité avec l'Angleterre, tandis que les Anglais occupaient encore une partie du territoire américain.

Aujourd'hui, nous achèverons cette étude. Vous verrez que l'impuissance de la confédération empêchait l'Amérique de faire des traités de commerce, arrêtait le développement de la navigation, et enfin portait atteinte à la sécurité publique. Ce fut à force de souffrances qu'on fut conduit à réorganiser, à refaire le gouvernement. Dans la constitution actuelle des États-Unis, il n'y a pas une attribution du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, qui ne rappelle une souffrance passée et un remède heureusement trouvé.

Durant la guerre, le congrès avait fait des traités de commerce avec les puissances neutres ou amies. En 1778, on avait conclu un traité qui assurait réciproquement à l'Amérique et à la France le traitement des nations les plus favorisées. En 1781, au moment où la paix était assurée, où l'Angleterre se résignait à céder, on voulut négocier avec les autres puissances de l'Europe. L'Amérique n'avait été jusque-là qu'un marché réservé à la seule Angleterre. Or il était certain qu'il y avait là un grand centre commercial à créer, et que l'Europe entière, si ce marché lui était ouvert, viendrait s'y approvisionner de matières premières. L'Amérique produisait déjà du riz, de l'indigo, de la farine en grande quantité; elle pouvait livrer du beurre, du porc, des bois de construction, des peaux de castor. C'était une situation excellente. Mais quand il s'agit de faire des traités de commerce, on se trouva dans une position singulière. Le congrès était dans l'impossibilité de contracter. Théoriquement, il en avait le droit; mais comme les États s'étaient réservé le droit de taxer eux-mêmes leurs importations et leurs exportations, le congrès ne pouvait exécuter aucun de ses engagements. Après avoir traité avec la France, la Suède, les Pays-Bas, il ne pouvait empêcher les États de New-York et de Pensylvanie d'établir des droits différentiels sur les marchandises suédoises, françaises, hollandaises. Ses promesses étaient vaines, ses traités étaient nuls.

Après la paix, l'Angleterre profita ou, pour mieux dire, abusa de cet embarras.

Au mois de mars 1783, William Pitt, troisième fils de lord Chatham, se trouvait, bien jeune encore, chancelier de l'Échiquier. Il avait toujours été fidèle à la politique de son père, qui était de ménager l'Amérique; il était aussi Américain que pouvait l'être un Anglais. En voyant une grande province comme l'Amérique se séparer de la métropole, William Pitt avait senti qu'il fallait accepter la séparation politique, puisqu'il était impossible de l'éviter, mais qu'il fallait maintenir l'union commerciale et rattacher les États-Unis à l'Angleterre, en donnant aux deux peuples des intérêts communs. Conseillé par un habile économiste, lord Shelburne, Pitt proposa au parlement de prendre une résolution qui favorisait le commerce des États-Unis; on tendait les mains à l'Amérique. D'après ce bill, non-seulement les Anglais en Amérique et les Américains en Angleterre auraient joui des avantages des nations les plus favorisées, mais les marchandises anglaises et américaines auraient été considérées, dans les deux pays, comme marchandises nationales. Il n'y aurait pas eu plus de droits perçus en Angleterre sur les produits américains qu'en Amérique sur les produits anglais. D'un autre côté, dans les Antilles anglaises et le Canada, on aurait considéré les navires et les articles américains comme navires et articles d'Angleterre, les colonies anglaises auraient été ouvertes à l'Amérique. C'était le projet d'un homme d'État : il aurait rétabli la bonne harmonie entre les deux pays; mais il était en avance de cinquante ans sur les idées du temps, et ne devait pas réussir. Au moment où Pitt le présen-

tait, le ministère changea et fut remplacé par un cabinet composé d'hommes soi-disant sages et pratiques, défenseurs des traditions nationales, c'est-à-dire, en bon français, de gens routiniers et imbus des vieux préjugés.

Ce ministère était présidé par un homme dont les écrits ont eu un moment assez de vogue pour que Mirabeau ne dédaignât pas de les traduire, lord Sheffield. C'était un de ces politiques qui s'accrochent au passé, et qui à aucun prix ne veulent renoncer à une erreur, quand elle est vieille, ce qui n'est pas un médiocre moyen de popularité. Lord Sheffield déclara que le traité que proposait Pitt était l'abandon de la politique anglaise, et cela était vrai; mais de ce qu'on abandonne une mauvaise tradition, il n'en résulte pas qu'on soit un novateur dangereux. Crier que tout est perdu parce qu'on rompt avec la sagesse des ancêtres, c'est-à-dire avec une tradition d'erreur, c'est un argument qui, pour réussir souvent, n'en est pas meilleur. A raisonner ainsi, le monde serait immobile; il n'y aurait plus de place pour le progrès.

Lord Sheffield avait raison de dire que ce que proposait Pitt était en contradiction avec la politique commerciale de l'Angleterre, qui avait été jusque-là celle de toute l'Europe. Conserver pour soi seul la navigation entre la métropole et les colonies, tâcher par conséquent d'avoir le plus de colonies possible, en exclure toutes les autres nations et se réserver le monopole de l'or, de l'argent, des épices, du sucre, du café, c'est ce que faisait l'Angleterre depuis le fameux acte de navigation rendu

sous Cromwell. L'Espagne, la France, le Portugal, la Hollande en faisaient autant de leur côté. Mais quel était le résultat de ce beau système? C'est que toute l'Europe était en état d'hostilité perpétuelle. Du dix-septième au dix-huitième siècle, la pensée constante de tous les politiques, c'est d'envahir les colonies de leurs voisins, c'est de s'emparer de la mer et d'avoir seuls le monopole de ce qu'on considérait comme la richesse du monde. Dans le dix-septième et dans le dix-huitième siècle, cherchez quelle est la cause des guerres qui agitent et ruinent l'Europe : il n'y en a point d'autre que l'égoïsme commercial. L'Espagne veut conserver ses colonies pour elle seule; l'Angleterre n'a qu'une pensée, c'est d'abattre la puissance espagnole qui lui ferme l'Amérique, ce à quoi elle est arrivée en 1820. De même en France, toutes nos querelles avec l'Angleterre, querelles qui se terminèrent par la perte du Canada, sont inspirées par la jalousie commerciale. Telle est la politique avec laquelle Pitt voulait rompre, et que maintenait la sagesse de lord Sheffield.

L'indépendance américaine ruinait le vieux système colonial; il inaugurait une ère nouvelle, l'ère de la liberté commerciale. Voilà ce que comprenaient des hommes comme Pitt; mais, par malheur, c'était une minorité. L'Amérique émancipée entrant pour son propre compte dans le monde, le nouveau continent se détachant de l'Europe et vivant de sa propre vie, c'était un événement que personne n'avait prévu, et qui déroutait tous les politiques à courte vue. Jusqu'à la révolution de 1776, l'Amérique n'avait été qu'un appendice de l'Eu-

rope. Toutes les colonies appartenaient à des métropoles qui en disposaient à leur gré. Mais l'avénement des États-Unis détruisait l'équilibre colonial. Désormais il fallait les avoir pour amis, ou sans cela on allait avoir contre soi une puissance qui, par l'étendue de ses côtes, la richesse de son territoire, l'énergie de son peuple, était appelée à devenir une des plus grandes, sinon la plus grande puissance commerciale du monde.

Ce qui cachait l'avenir à lord Sheffield, c'était la faiblesse politique du congrès. Lord Sheffield disait : « Pourquoi traiter avec l'Amérique, pourquoi lui ouvrir nos ports ? Nous chargerons nos marchandises sur nos navires et nous les porterons nous-mêmes aux Américains. Avec qui pourrions-nous traiter ? Avec le congrès ? c'est une ombre. Avec les États ? ils sont divisés entre eux. Leur jalousie mutuelle nous assure que si l'un d'eux prenait des mesures contre nous, les États voisins nous accorderaient aussitôt des faveurs pour monopoliser notre commerce. Contentons-nous d'envoyer des consuls dans les divers États. Ces consuls protégeront nos intérêts, aplaniront les voies à notre commerce, et nous aurons ainsi le monopole des marchés américains. » Lord Sheffield ne s'en tenait pas là. Jetant un coup d'œil sur l'avenir, il se livrait à des prédictions politiques, ce qui est dangereux, parce qu'en général on prédit de travers. Il disait : « Voyez où en est l'Amérique. Regardez l'anarchie qui y règne ! De cette confusion il ne sortira jamais un empire. Pour que toutes les colonies se réunissent contre nous, il a

fallu une cause extérieure, une souffrance ayant sa source au loin. Laissées à elles-mêmes, les colonies se diviseront. Les gens de la Nouvelle-Angleterre, gens inquiets et turbulents, qui sont aussi désagréables chez eux qu'au dehors, voudront dominer le Sud. Le Sud ne se laissera pas dominer, les États du centre s'interposeront. Tout cela tombera en poussière : vous verrez les gens de la Nouvelle-Angleterre fuir le gouvernement qu'ils ont formé eux-mêmes, se réfugier au Canada, et implorer la protection de ce gouvernement britannique dont ils se sont plaints avec tant d'amertume. »

La prédiction était aventurée. Mais cette espèce de mépris pour un pays sans puissance n'était que trop fondée. On le sentit en Amérique. Le congrès comprit que l'Angleterre ferait le commerce comme elle l'entendrait et établirait les prohibitions qu'il lui conviendrait d'inventer, sans qu'il y eût moyen de se venger sur elle. On le vit bientôt par l'acte de 1783, qui fermait les ports anglais aux navires américains, et défendait même aux navires anglais l'importation du bœuf, du porc, du poisson, tirés des États du Nord. C'était la mise en interdit du commerce américain.

Dans cette extrémité, le congrès demanda aux États qu'on lui donnât le pouvoir de régler le commerce pendant quinze ans. Pour réduire l'Angleterre, l'Assemblée proposait une disposition énergique, c'était de n'admettre au commerce avec l'Amérique que les vaisseaux si les marchandises des nations qui, de leur côté, admettraient les articles et les navires américains. La pro-

position fut reçue froidement. Les États trouvaient leur intérêt dans le trafic direct avec l'Angleterre. Quelques États avaient mis des droits différentiels sur les navires anglais, le Massachusetts entre autres; mais comme ces actes n'étaient ni généraux, ni permanents, et que les prohibitions d'un État ne servaient qu'à enrichir le voisin, on n'en avait tiré aucun avantage, et il avait bientôt fallu y renoncer.

Tout cela hâtait la dissolution de la confédération. Ce fut une leçon pour l'Amérique, une des grandes leçons qui amenèrent bientôt l'idée qu'il fallait loger dans le congrès, pour me servir de l'expression américaine, le pouvoir de régler le commerce.

C'est ainsi que l'expérience apprit aux Américains que laisser à chaque État le droit de régler le commerce, c'était livrer l'Amérique à l'anarchie. Il est évident que si on laissait chaque province de France régler le commerce à sa guise, Bordeaux, par exemple, entendrait la question tout autrement que la Provence ou le Nord, et qu'il y aurait bientôt un désordre complet. C'est précisément parce qu'on a un pouvoir central que des transactions sont possibles et que, sans donner à personne une suprématie ruineuse pour les autres, on établit l'harmonie des intérêts et qu'on fait un grand pays.

Ces désordres eurent leur pendant dans une querelle qu'on eut avec l'Espagne; et ici nous allons trouver un fait qui nous intéresse doublement, car la difficulté était la même que celle de la guerre actuelle, c'était la navigation du Mississipi.

En 1785, avant la colonisation de l'Ouest, les Américains sentaient déjà que sans la possession du fleuve leur avenir était perdu. L'Espagne, au moment où nous parlons, était rentrée dans ses provinces du Nord. Elle avait repris les Florides et la Louisiane. Cette dernière colonie comprenait non-seulement la Louisiane actuelle, qui est à l'embouchure du fleuve, mais tout cet immense territoire qui va jusqu'à la Californie, toute la rive droite du Mississipi. Pendant cent lieues, l'Espagne se trouvait maîtresse des deux rives et de l'embouchure du fleuve; elle avait, en outre, sur la rive droite, un territoire immense qui lui appartenait nominalement, mais qui, en fait, était occupé par des sauvages.

Quand la paix fut faite, l'Amérique se fit céder par la Virginie et la Pensylvanie tous les territoires au delà des Alleghanys, ce qu'on nomme le Far-West. C'est un des plus beaux pays du monde. Par la fertilité du sol et l'abondance des eaux, l'Ouest est bien au-dessus des rives de l'Atlantique; il y a là des terrains d'une richesse inépuisable, c'est là qu'est l'avenir de l'Amérique.

On se précipita sur ces territoires où la terre était à bon marché, on s'établit sur les bords de l'Ohio. Ces vallées de l'Ouest vont toutes aboutir à la grande vallée du Mississipi. Il fallait donc que les gens qui colonisaient sur les bords de l'Ohio pussent descendre jusqu'à la mer pour exporter leurs produits. Mais là on rencontrait l'Espagne qui interceptait la navigation. Les États-Unis sentirent l'intérêt qu'ils avaient dans cette

force. » Don Diego répondait : « L'avenir sera l'avenir; traitons pour aujourd'hui. Qui sait si la colonisation de l'Ouest ne fera pas tort aux pays du littoral, et si vous-mêmes vous n'arrêterez pas l'émigration? » Et il n'en voulut pas démordre. Aussi Jay disait avec esprit : « Il est impossible de discuter avec les Espagnols, ils ne comprennent jamais un raisonnement que lorsque ce raisonnement est en leur faveur. Quand la Sainte Écriture reconnaîtrait expressément notre droit de navigation, nous ne pourrions l'obtenir qu'en repoussant la force par la force[1]. »

La position était difficile, et quand on lit les lettres de Washington, on voit que lui aussi craignait que les colonies de l'Ouest ne formassent un nouvel élément de puissance qui pencherait d'un autre côté. L'idée constante de Washington, c'était de chercher dans les Alleghanys des passages qui allassent dans l'Ouest, afin de ramener par l'intérêt la population de l'Ouest vers l'Atlantique. Washington ne voyait pas alors un grand intérêt politique à cette libre navigation du Missisipi, il ne prévoyait pas l'importance que cette question aurait un peu plus tard; mais il y avait là un principe, le principe de libre navigation qu'il défendait avec chaleur : « Nous ne pouvons, disait-il, accepter ce principe que les grands fleuves appartiennent aux riverains. Réservons le droit, puisque nous ne pouvons mieux faire aujourd'hui; faisons un traité qui stipule que, pendant vingt ans, nous ne réclamerons pas la

1. Pitkin, t. II, p. 204.

navigation par l'embouchure du Mississipi. Dans vingt ans, ces territoires aujourd'hui inhabités seront de grands États; il sera temps d'aviser. »

Vaincu par la ténacité espagnole, M. Jay, pour en finir, proposa au congrès une transaction diplomatique, un traité où, sans céder en principe, les États-Unis renonceraient à exercer leur droit de navigation pendant vingt ans[1].

Dans le vote du congrès il se fit une division significative :

Tous les États qui avaient intérêt à ramener les intérêts de l'Ouest vers l'Atlantique votèrent pour le traité. On vota ainsi depuis la Pensylvanie jusqu'à l'extrémité de la Nouvelle-Angleterre. Tous les États, au contraire, qui avaient intérêt à écouler leurs marchandises par le Sud, votèrent contre les résolutions du congrès. Il y eut donc sept États qui votèrent pour, et cinq qui votèrent contre le principe du traité. Comme selon la constitution il fallait neuf voix pour qu'un traité fût valable, on déclara que, puisque sept voix seulement approuvaient le traité, le vote était nul. On ne pouvait négocier dans ces conditions, on chercha un autre moyen.

A cette époque, le congrès discutait portes fermées, et quand il en est ainsi, cela veut dire qu'il n'y a qu'un certain nombre de personnes qui savent ce qui se passe dans une assemblée; mais ce petit nombre parle, et son secret est celui de la comédie. On sut bientôt, dans les

1. Curtis, t. I, p. 325.

territoires de l'Ouest, que le congrès avait songé un moment à accepter la fermeture du Mississipi, et alors ce fut dans ces provinces, qui n'étaient pas encore des États, une espèce de révolution. De toutes parts s'élevèrent les protestations les plus violentes. « Quoi! disait-on, le congrès veut disposer de nous pour nous vendre, comme des esclaves, à ces Espagnols sans pitié? Une assemblée qui a fait la guerre pour nous affranchir des prétentions anglaises va nous réduire à une servitude cent fois plus intolérable? Mais l'Irlande est plus libre que nous! »

Devant cette résistance le congrès recula. Le 16 septembre 1788, il fit une déclaration solennelle qui anéantissait toute la négociation, et affirmait que la libre navigation du Mississipi était le droit des États-Unis et qu'on le soutiendrait [1].

C'était encore une affaire où l'impuissance du congrès avait été mise au jour. Une fois de plus le peuple américain apprenait que dans les rapports avec l'étranger la force du gouvernement est la force même de la nation.

Sur cette question du Mississipi, Jefferson qui était en France écrivit à Madison. Il avait compris qu'il se formerait dans ces territoires un vaste empire, et qu'à cet empire il fallait le Mississipi. « Si vous ne leur donnez le Mississipi, disait-il, vous pouvez être sûrs que ces gens de l'Ouest se livreront à l'Espagne et peut-être à l'Angleterre pour qu'elle les aide à renverser la domi-

1. Pitkin, t. II, p. 210.

nation espagnole. » Dès lors on n'a jamais douté que la liberté du Mississipi ne fût nécessaire à l'Union; aussi quand j'ai vu dans la guerre actuelle le Sud dire : « Nous garderons l'embouchure, » il m'a été facile de prévoir que l'Amérique ferait la guerre jusqu'à la dernière extrémité pour reprendre la possession de son fleuve. Ou il faut que les États de l'Ouest se réunissent au Sud, en laissant le Nord en dehors, ou il faut que le Mississipi appartienne à la confédération de l'Ouest et du Nord et que les États-Unis restent ce qu'ils sont, ce que la nature les a faits. La possession du Mississipi est pour les États-Unis ce qu'est pour nous la possession de la Seine, et plus encore. Supposez qu'à l'embouchure de la Seine il y ait un établissement anglais, et demandez-vous quelle serait la situation de la France.

Voilà où l'absence d'un pouvoir bien constitué avait réduit le congrès. C'était l'impuissance dans toutes les relations avec l'étranger.

A l'intérieur, où la faiblesse n'était pas moins grande, on se trouva bientôt dans une situation plus délicate et plus difficile encore; on se trouva en présence d'une émeute, presque d'une révolution, et sans moyen de se défendre. Ce fut le dernier coup, et certainement ce fut là ce qui ouvrit les yeux aux Américains. Il faut donc en parler avec quelque détail, d'autant plus que ces questions ne sont pas des questions seulement américaines, elles nous touchent de près. Il est bon d'apprendre que tel et tel attribut du gouvernement ne lui a été donné qu'après de longues expériences, et

qu'on ne peut le lui enlever sans détruire la sécurité sociale.

Tandis que le congrès s'affaiblissait à l'intérieur aussi bien qu'au dehors, les États étaient tout ce qu'il y avait de plus vivant. Les États s'organisaient, refaisaient leurs constitutions, et, il faut le dire, ces constitutions sont en général excellentes. C'étaient toutes les libertés anglaises qui s'établissaient avec plus d'aisance, de facilité qu'en Angleterre, puisqu'on n'avait là ni église établie, ni noblesse qui pût gêner le mouvement de la démocratie. Toutes ces constitutions se ressemblent : deux chambres, un pouvoir judiciaire indépendant, des lois électorales très-larges. La démocratie se meut librement dans un cadre très-vaste.

Mais il ne suffit pas de faire une bonne constitution : il faut encore, quand une constitution est faite, qu'elle soit acceptée par le pays, et que chaque citoyen s'en fasse le défenseur. Le gouvernement libre, c'est à la fois le gouvernement le plus fort et le plus faible du monde, suivant l'état des mœurs et des esprits. Quand les constitutions libres sont acceptées par tous, chaque citoyen est le défenseur de l'ordre public ; il se porte là où il y a du danger, et par cela même il n'y a pas de danger. Il n'y a pas de troubles, car les troubles ne peuvent être le résultat que d'appels aux mauvaises passions ; et, quand tout le monde aime la liberté, on ne peut faire appel à ces mauvaises passions. Mais si les mœurs ne soutiennent pas les institutions, si elles ne sont pas patriotiques, alors il se passe ce que nous avons vu dans nos révolutions. Une minorité tur-

bulente déclare qu'elle est le peuple, et on tombe sous le joug de cette minorité ; il faut la repousser d'une façon violente, et les répressions détruisent la liberté. C'est là une vérité qui est écrite en caractères sanglants dans l'histoire, les Américains n'en ont jamais douté.

En 1786, les mœurs et les sentiments étaient patriotiques en toute l'Amérique, et dans la Nouvelle-Angleterre peut-être plus qu'ailleurs; mais il y avait ce qui reste souvent à la suite des révolutions et des guerres, une espèce de lie qui ne pouvait se déposer. On ne fait pas une révolution sans remuer beaucoup d'idées, et dans le Massachusetts surtout, on avait remué beaucoup d'idées de liberté et beaucoup d'idées de révolution : ce qui n'est pas tout à fait la même chose. Il y avait là une foule d'esprits ardents, exaltés, il suffisait d'une occasion pour que cette exaltation pût mal tourner. Quand je dis une occasion, j'entends une occasion considérable; car, grâce à l'éducation politique des Américains, on peut dire que la grande masse de la nation avait les habitudes de la liberté. Mais quand la paix fut conclue, on se trouva dans une position critique. Il y avait des dettes énormes. Le Massachusetts, un très-petit pays, qui n'avait à cette époque que trois cent soixante-quinze mille habitants, se trouva grevé d'une dette qui, y compris ce qu'on avait emprunté, ce qu'on devait aux soldats, et la part de l'État dans la dette fédérale, n'allait pas loin de soixante-quinze millions. C'était une lourde charge, à répartir sur une population de trois cent soixante-quinze mille âmes. Pour y pour-

voir on avait peu de ressources. Le grand commerce du Massachusetts, la pêche, se trouvait à peu près détruit; le sol n'est pas riche, il y avait donc de grandes souffrances.

D'un autre côté il y avait de très-lourdes dettes particulières. Au début de la révolution, dans le premier enthousiasme, chacun s'était armé; on avait emprunté pour que les femmes et les enfants pussent vivre pendant que les hommes étaient au camp, et on était arrivé ainsi à une situation tellement précaire qu'il avait fallu fermer les tribunaux et empêcher les créanciers de poursuivre leurs débiteurs. La paix rétablie, les créanciers, fort misérables eux-mêmes, redemandèrent leur argent: les tribunaux se rouvrirent; mais, comme autrefois à Rome, le nombre des débiteurs était plus considérable que celui des créanciers, et la majorité sentait sa force[1]. Des conventions qui, suivant l'usage, s'intitulaient le peuple, protestèrent contre la dureté des lois, faites, disait-on, pour et par les riches. On en vint à demander si la loi agraire ne serait pas juste; car enfin, disait-on, si nos créanciers ont des richesses, à qui le doivent-ils? à nous, à notre courage; si nous ne nous étions pas battus, l'Angleterre aurait tout confisqué. Ces terres, cet argent qui sans nous auraient été perdus sont donc à nous autant qu'à leurs propriétaires. Il faut se débarrasser de ces tribunaux qui condamnent les pauvres gens, de ces hommes d'affaires et de ces avocats qui sont des sangsues publiques.

1. Pitkin, t. II, p. 214.

Vous reconnaissez cette idée absurde, qui renaît si souvent dans les temps d'épidémie : on pend les médecins sous prétexte qu'ils sont cause de la maladie.

Vous voyez où l'on en était arrivé. Pas d'argent, et partout la misère. Dans un moment de désespoir, on avait autorisé le payement en nature qui est le plus funeste de tous les payements, car il ruine le débiteur en lui ôtant sa dernière resource et donne au créancier une chose sans valeur. Le mécontentement grandissait avec la souffrance; on menaçait les cours de justice, on demandait l'abolition des dettes et un papier-monnaie. Dès l'automne 1786, il fut visible qu'on approchait d'un soulèvement.

Ce fut alors que Henri Lee écrivit à Washington, qui était toujours la ressource universelle. Nous avons sa réponse, qui est fort belle. On lui demandait d'user de son influence, il répondit : « L'influence? à quoi bon? L'influence n'est pas le gouvernement. Commencez par avoir un gouvernement qui assure la liberté, la propriété des citoyens, sans cela attendez-vous à ce qu'il y a de pire au monde. Et quant aux débiteurs, la conduite à tenir avec eux est très-simple : informez-vous de l'état des choses, donnez-leur satisfaction s'ils ont raison, mais non s'ils ont tort, et enfin, s'ils attentent à la liberté des citoyens, vous êtes un gouvernement, agissez. »

Ce conseil fut entendu : le Massachusetts dut son salut à l'énergie de son gouverneur. Ce premier magistrat se nommait James Bowdoin et descendait d'une famille de réfugiés français. Bowdoin vit que la crise approchait;

il demanda aux deux assemblées législatives de le soutenir. Le sénat se déclara prêt à seconder le gouverneur; la chambre des représentants hésita. En ce moment l'émeute éclata; elle avait pour chef un certain Daniel Shays, qui avait été capitaine dans l'armée continentale. Quand on apprit dans le Massachusetts qu'une émeute armée menaçait la propriété, il y eut une inquiétude universelle. On convoqua les milices. L'émeute avorta. Commencée au mois de décembre 1786, elle était dispersée sans grande effusion de sang en février 1787. On offrit l'amnistie à ceux qui déposeraient les armes.

En somme, l'émeute n'avait pas fait grand mal; mais c'était une leçon pour l'Amérique. On n'imaginait pas que dans un pays où tout le monde était élevé dans les principes de la liberté, on pût être aussi près de l'abîme. Le général Knox, qui fut envoyé pour étudier les choses, déclara que ce n'était pas dans le Massachusetts seulement, mais dans toute la Nouvelle-Angleterre, que le mal était aussi profond; suivant lui, le cinquième de la population était dans un état de souffrance, on pouvait avoir un jour devant soi une armée de douze à quinze mille hommes. En face de cette révélation l'effroi redoubla. Au moment du danger on s'était trouvé sans défense, le danger pouvait renaître. L'État avait rassemblé des milices, mais une partie de ces troupes avait passé à l'ennemi. On s'était adressé au congrès : le congrès avait un instant profité de ce que les Indiens menaçaient les frontières pour demander qu'on appelât les milices de la Nouvelle-Angleterre; mais il n'avait pas

été plus loin, et une fois l'émeute terminée, on prétendit que le congrès n'avait pas le droit de s'ingérer dans une rébellion intérieure. C'était déclarer qu'il n'y avait pas de gouvernement fédéral.

Dans cet état d'impuissance et de misère, on sentit qu'il était nécessaire de réformer la constitution. Conquérir l'indépendance n'était que la moitié du problème; la liberté n'est pas tout : il y faut joindre la sécurité, l'ordre, un pouvoir fortement organisé, capable de maintenir la paix et de faire respecter les lois. C'était l'œuvre qui restait à accomplir; il fallait combattre l'anarchie comme on avait combattu la tyrannie.

Du fond de sa retraite, à Mount-Vernon, Washington suivait avec une inquiétude patriotique cette décrépitude de la confédération. Jay, chargé des affaires étrangères, lui avait écrit pour le féliciter de n'être plus dans la vie publique et de ne pas voir de près ce triste spectacle d'un pays qui meurt de faiblesse. Washington adressa à Jay une réponse souvent citée :

« L'opinion que vous exprimez que nos affaires marchent rapidement à une crise est d'accord avec la mienne. Mais quel sera l'événement? C'est ce que je ne puis prévoir. Nous avons à nous corriger de plus d'une erreur. En formant notre confédération, il est probable que nous avons eu trop bonne opinion de la nature humaine. L'expérience nous a appris que, sans l'intervention d'un pouvoir coercitif, les hommes n'adoptent pas et n'exécutent pas les mesures même les plus avantageuses pour eux. Je ne crois pas que nous puissions exister longtemps comme nation, si nous n'établissons quelque part un pouvoir qui agisse sur l'Union entière avec autant

d'autorité qu'en ont, dans chaque État, les gouvernements particuliers.

« Craindre de donner au Congrès, constitué comme il est, des pouvoirs étendus pour des affaires nationales, me paraît le comble de l'absurdité et de la folie populaires. Le Congrès pourrait-il employer ces pouvoirs au détriment du public, sans se faire à lui-même autant et plus de mal? Les intérêts des membres de cette assemblée ne sont-ils pas inséparablement liés à ceux de leurs commettants?...

« Bien des gens pensent que dans ses réquisitions aux États, le Congrès a trop souvent pris le ton humble et suppliant, lorsqu'il avait le droit de faire valoir sa dignité souveraine et de commander l'obéissance. Quoi qu'il en soit, les réquisitions sont parfaitement vaines, lorsque treize États souverains, indépendants et désunis, sont dans l'habitude de discuter et de refuser à leur gré. Les réquisitions ne sont plus qu'un mot et une moquerie. Si vous disiez aux législatures d'État qu'elles ont violé le traité de paix, et qu'elles ont empiété sur les prérogatives de la confédération, elles vous riraient au nez.

« Que faut-il donc faire? Les choses ne peuvent longtemps suivre le même train. Il est fort à craindre (comme vous le dites) que les hommes qui valent le mieux ne se dégoûtent de l'état des affaires, et ne soient disposés à une révolution quelle qu'elle soit. Nous sommes enclins à courir d'un extrême à l'autre. Prévoir et prévenir des événements désastreux, voilà quel serait le rôle de la sagesse et du patriotisme.

« Quel changement étonnant peuvent amener quelques années! On me dit que les hommes respectables parlent eux-mêmes d'une forme de gouvernement monarchique sans en avoir horreur. C'est de la pensée que vient la parole, et de la parole à l'action il n'y a souvent qu'un pas. Mais qu'il serait irrévocable et terrible! Quelle joie pour nos ennemis de voir leurs prédictions se vérifier! Quel triomphe pour les avocats du despotisme de pouvoir prouver que nous sommes in-

capables de nous gouverner nous-mêmes, et que nos systèmes, fondés sur la base d'une égale liberté, sont chimériques et trompeurs! Dieu veuille que l'on prenne à temps de sages mesures pour détourner des conséquences que nous n'avons que trop lieu de redouter.

« Quoique je sois retiré du monde, j'avoue franchement que je ne saurais rester spectateur désintéressé. Cependant, puisque j'ai heureusement aidé à conduire le vaisseau dans le port, et que j'ai obtenu mon congé en forme, ce n'est pas mon affaire de m'embarquer de nouveau sur une mer orageuse; d'ailleurs on ne peut pas supposer que mes sentiments et mes avis eussent beaucoup de poids sur l'esprit de mes concitoyens. Ils ont été négligés, quoiqu'ils eussent été donnés comme un legs et de la façon la plus solennelle. Peut-être alors avais-je quelques droits à l'attention publique; je me regarde comme n'en ayant aucun à présent. »

Cette lettre est du mois d'août 1786 (avant l'émeute de Shays, par conséquent); vous voyez combien elle est belle et triste, combien Washington s'y montre désillusionné. Il avait tort, car c'est précisément de l'excès du mal qu'allait sortir le remède. C'est le danger commun qui allait réveiller l'Amérique et décider Washington lui-même à renoncer à sa retraite et à rentrer au service de la patrie.

Vous savez maintenant de quel état de misère des hommes courageux, Washington, Madison, Hamilton, Franklin voulurent tirer leur pays. Pour réformer la constitution, ils résolurent de s'adresser au peuple, et dotèrent l'Amérique de ce pouvoir fédéral qui a fait le salut et la grandeur des États-Unis.

C'est là un des grands spectacles que présente l'his-

toire de la constitution américaine. Aujourd'hui je ne peux m'empêcher de réfléchir au bonheur de l'Amérique, qui, dans une situation aussi grave, trouve aussitôt des hommes qui savent ce qu'il faut pour arriver au noble but qu'ils poursuivent. En France nous avons passé par les mêmes phases que l'Amérique, nous avons connu cette situation révolutionnaire, cette agitation dans les esprits, ce mécontentement universel, cette espèce de malaise du malade, qui change sans cesse de côté et ne peut se reposer. Mais des hommes qui se présentent et disent au pays : « Voilà ce qu'il faut faire, et nous le faisons, » c'est ce que nous n'avons jamais vu. Nous sortons d'une révolution par une autre, et nous marchons ainsi, de révolution en révolution, à la ruine de la liberté. A quoi cela tient-il? A deux causes qui se tiennent étroitement : l'ignorance et l'absence d'esprit politique.

Notre ignorance politique n'est pas notre faute, quoique nous ayons fait beaucoup d'expériences depuis soixante-dix ans. Ce que j'appelle l'ignorance politique, ce n'est pas l'absence de cette science qu'on apprend dans les livres, mais de cette science qu'on apprend dans la vie.

En Amérique, un homme commence par être un des agents de sa commune. Membre du comité des écoles, marguillier de son église, inspecteur des routes ou des ponts, curateur d'un hospice, etc., il est toujours occupé à faire deux parts de sa vie, l'une pour ses affaires, l'autre pour la chose publique; l'une pour soi, l'autre pour ses concitoyens. Et de même qu'on ne se sépare

pas de son voisin dans une question municipale, plus tard on sera fidèle à son parti politique, on aura des principes arrêtés, et on sera habitué à y rester fidèle. En France, au contraire, il n'y a jamais que deux grandes catégories, ceux qui sont pour le pouvoir, et ceux qui sont pour l'opposition.

Une révolution arrive; il semble que les choses vont changer : pas du tout. Ceux qui défendaient l'ancien pouvoir se mettent à défendre le nouveau; il ne faut pas leur en vouloir, ils comprennent ainsi le salut de la société! Quant à ceux qui étaient dans l'opposition la veille de la révolution, ils y sont encore le lendemain. Il y a bien quelques hommes intelligents qui passent d'un camp dans l'autre, mais ce n'est pas le grand nombre, et vous pouvez remarquer qu'en France les hommes d'opposition et les hommes de gouvernement sont toujours les mêmes. Les uns veulent tout renverser, les autres tout conserver. Avec de pareilles idées, comment pourrait-on avoir un caractère? S'il faut soutenir le pouvoir quel qu'il soit, si le pouvoir n'a jamais tort, à quoi bon une conscience et un jugement? De même, si l'opposition a toujours raison, s'il suffit d'être toujours d'un avis contraire au gouvernement pour être populaire, à quoi bon s'instruire et se faire une opinion? Voilà le mal dont nous souffrons. Nous ne pouvons sortir de là que par la vie politique, par la pratique de l'association, de la vie communale, de tout ce qui fera de nous des hommes habitués à vivre ensemble, à discuter et à soutenir leurs opinions.

Nous avons eu en France un homme qui avait été

en Amérique; c'est le seul qui dans la révolution ait montré du caractère. C'est La Fayette. Vous le trouvez en 1789 ce qu'il sera en 1830, toujours fidèle aux mêmes idées. Je n'approuve pas toutes ses idées, mais son caractère est toujours beau. Il peut se tromper, mais il agit toujours suivant ses opinions. Il est arrêté, mis en prison; l'Autriche le jette dans les cachots d'Ollmutz au mépris du droit des gens. Pour lui rendre sa liberté, on lui propose cinq ou six fois des déclarations contraires à ses convictions; il reste dans son cachot : c'est un martyr. Plus tard on lui propose de servir l'Empereur, il ne veut pas; il sera tout prêt à servir l'Empereur si l'Empereur veut servir la liberté; sinon, non. En 1815, il défendra la liberté contre Bonaparte, comme plus tard il la défendra contre les Bourbons. Aussi quand la France se trouvait dans une crise, chacun disait : Appelons M. de La Fayette. C'est un grand bonheur pour un pays d'avoir un certain nombre d'hommes tellement fixes dans leur foi politique, qu'au jour du péril on est sûr de les trouver confiants et décidés. Il y a là une garantie et une sûreté. C'est là ce qui fait la force d'une nation, ce qui fait la grandeur de ces noms justement honorés : Washington et Hamilton.

HUITIÈME LEÇON

DÉCLIN DE LA CONFÉDÉRATION. — CONVENTION D'ANNAPOLIS.

(1786.)

Messieurs,

Nous avons vu comment l'absence d'un pouvoir central avait mis l'Amérique à deux doigts de sa perte; comment la banqueroute, la misère, l'impuissance au dehors, l'anarchie enfin et l'émeute au dedans avaient éveillé l'attention des patriotes en leur faisant comprendre que le moment était venu d'agir, et que la nation américaine était perdue s'ils n'apportaient un prompt remède au mal. L'Amérique allait se briser en États particuliers; il y aurait eu treize États, mais il n'y aurait plus eu un peuple américain.

C'est une des leçons les plus intéressantes que contienne l'histoire. Il y a beaucoup d'amants de la liberté qui poussent leur passion jusqu'à la folie; ils s'imaginent que la liberté seule suffit pour constituer un gouvernement. Au commencement de ce siècle, il y eut toute une école qui définissait le gouvernement, un ulcère, un ulcère avec lequel il fallait vivre en lui

laissant faire le moindre mal possible, car de sa nature le pouvoir était chose mauvaise et malfaisante. La liberté devait suffire à tout. C'est là une des erreurs qui, en France, ont empêché le triomphe de la liberté. La liberté est intéressée, au premier chef, à ce qu'il y ait un pouvoir, et pourquoi? Le voici!

Permettez-moi une comparaison. La vie pour nous a d'abord des conditions matérielles. Boire, manger, dormir, sont tout ce qu'il y a de plus grossier au monde; mais l'homme aurait beau avoir toutes les vertus imaginables, s'il ne peut manger, non-seulement il devient incapable de rien faire de noble ni de grand, mais en peu de temps il est mort. Il en est de même des sociétés. Le premier besoin des sociétés, je ne dis pas dans l'ordre de noblesse, mais dans l'ordre de nécessité, c'est la sécurité; et il n'y a de sécurité qu'avec des lois établies, et un pouvoir qui peut contraindre au respect de la loi. Il faut que la société ait à son service une force qui fasse exécuter la loi, qui soit l'expression de la justice ou tout au moins de la volonté et des intérêts de la majorité. Partout où ce pouvoir disparaît, la sécurité disparaît aussi, la société tombe dans l'anarchie. Un pouvoir constitué, c'est la première condition d'existence d'une société. En France, au lendemain d'une révolution, la grande erreur est d'abattre le pouvoir; on s'imagine qu'on fait de la liberté, on fait de l'anarchie, et précisément parce qu'on fait de l'anarchie, on compromet et on perd la liberté. C'est là l'histoire de toutes nos assemblées. Leurs intentions étaient droites, il y avait dans toutes d'excellents patriotes; mais toutes ont

méconnu cette vérité qui, aujourd'hui, crève les yeux parce que nous avons vu de près ce qu'est l'anarchie; toutes ont été à l'abîme par le même chemin. Il y a des temps où le devoir du citoyen est de défendre la liberté, c'est quand le pouvoir est excessif; mais il y en a d'autres aussi où c'est un honneur de défendre le pouvoir quand la liberté déborde et va se perdre dans la licence.

Cependant l'état où se trouvait l'Amérique n'avait pas la gravité de nos révolutions. L'anarchie était politique, mais ce n'était pas l'anarchie sociale. L'émeute du Massachusetts était une exception. Dans tous les États, il y avait des gouvernements constitués, une population qui respectait la loi. La nation était menacée, mais non pas la société. C'était cependant un grand crève-cœur pour les patriotes, pour tous ceux qui avaient versé leur sang afin d'affranchir l'Amérique et d'en faire une nation; ils étaient forcés d'avouer que quatre années de paix sans attaques du dehors avaient suffi pour que l'Amérique abandonnée à elle-même s'effondrât.

Ce fut alors que des cœurs généreux, et à leur tête Hamilton, prirent le parti de s'adresser au pays. C'était chose difficile. Il y a des moments où certaines idées sont absentes des nations. On était dans l'ivresse de l'indépendance, dans la joie de n'avoir plus de maître. La jalousie des États, la crainte même de l'aristocratie, empêchait de ramener l'opinion; il fallait créer l'esprit public : créer l'esprit public, c'est l'œuvre du temps, et on n'avait pas de temps devant soi. Ce fut ce-

pendant cette œuvre qu'entreprit Hamilton avec ses amis Jay, Madison, et à côté d'eux Washington. C'est à ces hommes que l'Amérique doit sa prospérité, soixante-dix ans de bonheur, et une constitution qui restera toujours comme un modèle achevé; car elle a résolu le grand problème de constituer un gouvernement fort et de respecter l'indépendance locale.

La crise devenait terrible; mais ces souffrances, cette misère, pouvaient aider les patriotes à raviver l'esprit public. Ce fut par le côté des intérêts, — ce sont toujours les intérêts qui se plaignent, sinon les premiers, au moins le plus fort; — ce fut par le côté des intérêts qu'on vit le moyen de saisir l'esprit public, et de soumettre à la nation cette grave question d'une réforme de la constitution. Les États qui avoisinaient l'Atlantique trouvaient commode d'établir des droits d'entrée sur les marchandises étrangères, droits qui étaient payés en réalité par les consommateurs, c'est-à-dire par les habitants des États qui ne touchaient pas à la mer. Rhode-Island trouvait fort avantageux d'être un entrepôt maritime, et de vivre aux dépens de ses voisins. On comprend, au contraire, que la Nouvelle-Jersey, qui se trouvait prise entre l'État de New-York et la Pensylvanie, la Caroline du Nord placée entre la Caroline du Sud et la Virginie, éprouvaient, par suite de cet état de choses, de grandes souffrances. Ce n'était pas seulement les États moins favorisés et moins proches de la mer qui se plaignaient, c'étaient aussi les États qui avoisinaient un même fleuve, un même bras de mer; partout il y avait des jalousies, des rivalités. C'est

ainsi que le Maryland et la Virginie n'avaient pu s'entendre sur la navigation de la Chesapeake et des fleuves qui se jettent dans cette espèce de mer intérieure.

On pensa que les États intéressés pourraient faire un traité entre eux pour régler ces difficultés. La Pensylvanie, le Delaware avaient intérêt à la solution de cette question; la Virginie, qu'on voit toujours à la tête de toutes les réformes, demanda en janvier 1786 qu'on fît une convention qui réglât la question commerciale. On invita tous les États à nommer des délégués, en désignant comme lieu de réunion la ville d'Annapolis dans le Maryland, et on fixa pour jour de réunion le 1er septembre 1786. On avait choisi une petite ville de l'intérieur afin d'éviter les influences locales, et on avait proposé une convention en dehors du congrès afin de ne pas éveiller de passions politiques. C'est en soi une question qui paraît de peu d'importance, qu'une question de tarifs. Mais nous savons aujourd'hui que les intérêts ont de profondes racines, et, qu'à vrai dire, politique, commerce, arts, éducation, religion, tout se tient dans la société.

On pensa que l'occasion était favorable pour agir sur l'opinion, et un des hommes qui devaient montrer le plus de fermeté et d'énergie, Jay, s'adressa de suite à celui vers lequel on tournait toujours les yeux, à Washington. Il lui écrivit une lettre dans laquelle il lui exposait la situation avec une netteté admirable, et lui demandait son concours. Cette lettre de Jay est remarquable; elle montre quelle était la situation des

choses et quelle était la clairvoyance de l'homme. Les hommes qui voient la vérité sont rares, mais ceux qui, l'ayant vue, ont le courage de la défendre, sont plus rares encore. Ce sont eux cependant qui sont le salut de leur pays. Ce qui manque en général aux peuples, ce n'est pas le désir de bien faire, le bon vouloir, le courage, c'est surtout de savoir ce qu'il faut faire. En temps de crise il y a beaucoup de gens qui voient juste; mais cela ne suffit pas: il faut des hommes qui osent braver les passions et les intérêts déchaînés. Dire franchement ce qu'on pense, ce qu'il faut faire, c'est souvent le plus grand service qu'on puisse rendre à son pays. John Jay était un de ces patriotes dévoués; voici sa lettre :

27 juin 1786.

« Mieux vaut avouer nos erreurs et les corriger que de nous abuser et d'abuser les autres par de vains palliatifs, par des excuses plausibles, mais trompeuses.

« Combattre les préjugés populaires, censurer la conduite des États, et exposer leur incapacité, c'est une tâche peu agréable, mais il faut la remplir. Nous marchons à une crise, à une révolution, — quelque chose que je ne puis prévoir ni deviner. — Mais je suis inquiet, et j'ai plus de peur que pendant la guerre.

« Car alors nous avions un but certain, et quoique les moyens de l'atteindre et le jour du succès fussent souvent obscurs, cependant je croyais fermement que nous finirions par réussir, parce que j'étais convaincu que nous avions la justice de notre côté.

« Aujourd'hui, c'est le contraire. Nous faisons fausse route, nous agissons mal; aussi je m'attends à des malheurs, sans

pouvoir deviner comment ils viendront, quelle en est la nature ni quel en sera le degré.

« Et cependant je ne doute pas que nous ne finissions par nous tirer de cet abîme, et qu'un jour les choses n'aillent bien. Il est impossible que tant d'événements se soient miraculeusement combinés pour délivrer l'Amérique, et faire de nous une nation, *et cela pour un résultat passager et insignifiant.* Je crois encore que nous deviendrons un peuple grand et respectable; mais *quand* et *comment*, c'est ce qu'un prophète seul pourrait annoncer.

« Il y a sans doute plus d'une raison de penser et de dire qu'on nous égare tristement et souvent même méchamment. L'égoïsme fait oublier toute considération générale, et le grand objet d'attention, ce sont les intérêts particuliers plutôt que l'intérêt commun. Les corps représentatifs seront toujours la copie fidèle de ce qu'ils représentent; ils offrent en général un mélange bigarré de vertu et de vice, de faiblesse et de talent.

« La masse des hommes n'est ni sage, ni bonne, et la vertu, comme toutes les autres forces d'un pays, ne peut avoir d'effet si elle n'est placée dans un milieu favorable, et soutenue par un pouvoir énergique et habile.

« Le malheur des gouvernements nouveaux, c'est que, pour se soutenir, ils n'ont pas l'habitude et le respect héréditaires, et qu'étant la plupart du temps le produit du désastre et de la confusion, ils ne peuvent acquérir immédiatement la force et la stabilité.

« En outre, dans les temps de révolution, il y a des hommes qui gagnent la confiance publique et acquièrent une certaine importance, sans mériter ni l'une ni l'autre. Ces charlatans politiques se soucient moins de rendre la santé à un peuple crédule, que de lui vendre le plus cher possible leurs recettes et leurs onguents.

« Ce que je crains par-dessus tout, c'est que le fond de la nation (j'entends par là les classes industrieuses, régulières,

qui sont contentes de leur situation et ne sont pas corrompues par la misère) ne soit amené par l'insécurité de la propriété, le manque de confiance dans le gouvernement, l'absence de justice et de bonne foi dans l'État, à considérer les charmes de la liberté comme imaginaires et trompeurs. Ces fluctuations, cette incertitude perpétuelle dégoûteront et alarmeront nécessairement le pays, et disposeront les esprits à tout changement qui promettra le repos et la sécurité. »

Vous voyez que nous avons affaire à une tête politique, et il y en avait beaucoup comme cela en Amérique. Jamais, je crois, on n'a rencontré des hommes mieux habitués à la liberté. Il y a eu en d'autres pays, en d'autres temps, des hommes qui ont aimé aussi sincèrement la liberté ; mais qui l'aient aussi bien comprise, je ne le crois point. Hamilton, Jay, Washington étaient des gens qui, sans avoir fait des études profondes, avaient ce grand mérite qu'ils étaient nés et avaient vécu au grand soleil de la liberté.

La réponse de Washington, je vous l'ai lue dans la dernière leçon ; c'est dans cette lettre qu'il s'indigne qu'on commence à parler de monarchie. Ce mot de monarchie lui faisait horreur. Il ne la craignait pas immédiatement, mais il sentait que si l'anarchie se prolongeait, on arriverait à des désordres, et que le peuple, tremblant pour sa sécurité, se réfugierait sous un pouvoir fort. Cette réponse trahit des incertitudes. Washington était un esprit timide, mais si l'esprit était timide, le cœur était résolu. On voit dans sa correspondance un homme qui discute, qui examine toutes choses, comme si chacune des questions qu'il étudie importait à son

honneur ici-bas et à son salut dans l'autre monde ; puis, quand il a longtemps discuté, et qu'il a pris son parti, l'homme est admirable. C'est la plus grande, la plus honnête volonté que le monde ait jamais vue. Il fait ses objections à Jay. « Vous avez raison, dit-il, mais qu'arrivera-t-il si le peuple ne nous suit pas ? » C'est pour lui la question délicate. Suivi par l'opinion, on pouvait sauver l'Amérique ; si on n'en était pas suivi, c'était un nouveau ferment de discorde, et la dissolution arrivait. Il était permis à un patriote de s'effrayer d'un pareil avenir.

L'assemblée se réunit à Annapolis, en 1786 ; dès le premier jour on n'était pas en nombre. Cinq États seulement s'étaient fait représenter. Plusieurs avaient refusé d'y envoyer des délégués, d'autres l'avaient promis et ne l'avaient pas fait ; de toutes parts il y avait défiance. Pour des hommes ordinaires, c'était un échec de plus ; pour des patriotes fermement décidés à servir leur pays, il n'y a jamais de position mauvaise. Toute réunion où l'on peut parler hautement est une occasion de s'adresser au pays et de lui dire la vérité.

Hamilton et Jay prirent une résolution hardie. Ils demandèrent qu'au lieu de discuter sur une question insoluble, on s'adressât au pays tout entier, qu'on lui déclarât que la question de commerce n'était pas isolée ; qu'il fallait, pour la résoudre, discuter le principe même du gouvernement. Ils proposèrent de nommer une convention qui examinât les vices de la confédération, et demandèrent qu'au second lundi de mai 1787 on réunît à Philadelphie une convention chargée d'examiner la

situation et de soumettre au congrès les mesures nécessaires, afin que ces mesures adoptées ensuite par le congrès fussent soumises à chacun des treize États, et que les réformes proposées devinssent l'œuvre du peuple tout entier.

Ce système de révision ne ressemble en rien à ce que nous imaginons. Nommer une commission ayant un objet déterminé, soumettre ensuite son travail à la discussion du congrès, et enfin au peuple des États, c'était en apparence un moyen très-lent, très-difficile ; mais ceux qui l'avaient proposé connaissaient les Américains, et c'était peut-être ce qu'on pouvait faire de mieux en ce moment. Au fond de ces mesures, en apparence si compliquées, il y avait une grande pensée qui devait sauver l'Union, c'est celle-ci. Pourquoi souffrait-on ? Parce que les États et le congrès n'avaient pu s'entendre. La jalousie des États paralysait le congrès, les représentations du congrès étaient dédaignées par les États. Il y avait donc deux pouvoirs constamment en querelle, et il n'y avait pas de raison pour que cette jalousie cessât de sitôt; il était même facile de prévoir que les États, qui étaient chose vivante, finiraient par paralyser entièrement le congrès, et que la souveraineté fédérale disparaîtrait devant la souveraineté des États. Mais ni le congrès ni les États n'étaient le peuple américain ; on pouvait passer sur leur tête et s'adresser au peuple directement. Or il y avait bien des jalousies entre les États, mais il n'y avait pas de dissidences entre les citoyens de Virginie, de Pensylvanie, du Massachusetts. Tous étaient Américains, tous avaient le même senti-

ment national; on s'était battu sur le même champ de bataille, et de ce sang versé en commun et pour la même cause était né le peuple américain. L'idée de génie, c'était de s'adresser directement au peuple, de lui demander de se sauver lui-même. C'est ce qui fit le succès de la proposition d'Hamilton[1].

Une adresse fut envoyée à tous les États. La Virginie, — et ce nom doit rester cher aux Américains, car dans la révolution c'est toujours la Virginie qu'on trouve au premier rang, — la Virginie prit de suite son parti; elle accepta la proposition, elle nomma des délégués, et, pour montrer l'importance de la question, elle mit au premier rang le nom de Washington. Puis, allant plus loin, l'assemblée de Virginie prit des résolutions et fit un appel au patriotisme américain. Cet appel était pressant: « Concitoyens, disait-il, voyez si vous voulez vous perdre en vous attachant à des intérêts mesquins, ou si vous voulez sauver le pays; laissez de côté des jalousies qui vous ruinent, prenez des mesures pour que l'unité nationale soit faite, et que l'Amérique soit aussi heureuse pendant la paix que glorieuse pendant la guerre. »

Cette adresse de la Virginie fut accueillie avec défiance en certains endroits, avec faveur en d'autres. On se demandait surtout ce que ferait Washington. Il hésitait toujours, et par des scrupules qui lui font honneur.

Vous vous rappelez que, quand il avait quitté l'armée,

1. Madison *Papers*, t. II, p. 703.

il avait fait une adresse qu'il avait envoyée à tous les gouverneurs des États, et que, dans cette adresse, il avait donné des conseils et demandé la réforme de la confédération. Or, pour Washington, l'âme la plus patriotique, le cœur le plus civique qui ait jamais existé, un général qui même en déposant son commandement donnait des conseils, cela lui semblait quelque chose de peu régulier et de dangereux pour la liberté. Donner des conseils au pays, quand on commande une armée, cela pouvait être innocent chez un Washington; mais pour d'autres généraux qui ne sont pas des Washington, il est très-facile de passer à l'injonction, de l'injonction à l'action, et de prendre sur soi de faire le salut du pays.

Washington avait donc justifié sa demande à ses propres yeux, en se disant que ses conseils étaient le testament d'un homme qui rentrait dans la vie privée. A cette condition de ne plus rien être, il avait pensé qu'il pouvait donner un dernier avis à son pays, sans que la liberté courût aucun danger. C'était un adieu suprême qu'il avait adressé à ses concitoyens. Rentrer dans la vie publique, n'était-ce pas donner un exemple fatal à la liberté?

D'un autre côté, il craignait que le peuple ne fût pas mûr pour un changement. Il avait la parfaite connaissance des républiques; il savait que toute démarche précipitée met l'opinion en défiance et compromet la cause même qu'on veut servir. « Un des inconvénients des gouvernements démocratiques, écrivait-il au général Knox, et ce n'est pas le moindre, c'est qu'il faut tou-

jours que le peuple *sente* avant de se résoudre à voir. Quand cela arrive, il est prêt à agir. Il en résulte que des gouvernements de cette espèce sont toujours lents.» Observation d'une grande profondeur. On a beau dire à un peuple : ceci est mauvais, dangereux, vous allez à votre perte, le peuple, qui n'est pas suffisamment instruit, ne s'aperçoit qu'une mesure est mauvaise que quand ses intérêts sont menacés; alors il se révolte, s'irrite, et en général jette à terre le gouvernement qui le gêne. Mais en était-on là? l'Amérique avait-elle assez souffert? ou au contraire, ne se plaindrait-on pas de l'importunité de Washington?

Ce fut alors que Jay revint à la charge, il sentait trop bien l'importance d'avoir pour soi l'opinion de Washington. C'est au nom de la patrie en danger qu'il somme le général de prendre un parti. Voici la réponse de Washington :

Mount-Vernon, 10 mars 1787.

« Cher Monsieur, — Votre lettre du 7 janvier touche un sujet bien important et mérite une attention toute particulière.

« La révision du système fédéral, l'extension des pouvoirs du congrès nous donneront-elles un gouvernement capable d'agir? C'est ce que je n'oserais décider.

« Mais ce que personne ne peut nier, c'est que l'organisation actuelle a une foule de vices et d'inconvénients... Ces défauts sont tellement visibles, tellement sensibles, que nul raisonnement ne peut les contester, et que probablement nul changement de conduite ne pourrait les écarter. Il est probable que toute correction partielle sera sans effet, quoi qu'on

en puisse penser. C'est vouloir étayer une maison qui tombe, et dont rien ne peut empêcher la ruine.

« Mais l'esprit public est-il mûr pour un pareil changement, et quelles seraient les conséquences d'une tentative prématurée ?

« Mon opinion est que ce pays doit encore *sentir* et *voir* un peu plus, avant que ce projet puisse s'accomplir. La soif du pouvoir, cet amour d'une souveraineté bâtarde, et je dirai presque monstrueuse, qui règne en chaque État, organisera une phalange armée contre tout essai de réforme. On y verra tous ceux dont une réforme affaiblirait l'influence en affaiblissant le rôle des États. Et quand on compare le petit nombre d'hommes qui, dans un gouvernement national, seront appelés à des postes honorables ou lucratifs, avec le grand nombre de ceux qui ne peuvent espérer d'être remarqués, et des mécontents qui attendent des places, il est à craindre qu'on ne rencontre une opposition irrésistible, jusqu'à ce que la *masse* des citoyens comprenne la nécessité d'une réforme, comme font aujourd'hui les gens clairvoyants.

« Parmi les personnes qui réfléchissent, je crois qu'il n'en est pas une qui ne commence à penser que notre constitution est meilleure en théorie qu'en pratique. Malgré la vertu de l'Amérique, qu'on fait sonner si haut, il est probable que nous donnerons la triste preuve que les hommes ne peuvent se gouverner par eux-mêmes, sans moyen de coercition chez le souverain.

« Je voudrais cependant essayer ce que suggérera la convention proposée, et ce qu'on pourra faire suivant ses conseils.

« C'est peut-être le dernier moyen *pacifique* qui nous reste sans perdre plus de temps que ne le permet l'exigence des affaires.

« Dans la rigueur des principes, peut-être une convention ainsi tenue n'est-elle pas légale ? mais le congrès peut colorer la chose en recommandant la convention, sans prétendre en

définir exactement les pouvoirs. Dans mon opinion, une telle définition serait dangereuse, toute constitutionnelle qu'elle fût. La méfiance du congrès, la jalousie des États finiraient par tout paralyser.

« On a mis mon nom parmi ceux des délégués à la convention, mais il a été mis contrairement à mon désir, et il y reste contrairement à la prière que j'ai faite. Plusieurs raisons me semblent rendre ma présence peu convenable et peut-être dangereuse, quoiqu'il y en ait beaucoup qui puissent l'exiger. »

Quel mélange de simplicité, d'inquiétude et de clairvoyance! Washington ne se fait pas illusion; on arrive à une crise; mais, avec la prudence qui le caractérise, il se demande s'il n'est pas utile d'attendre encore, surtout s'il est bon que le général Washington reparaisse sur la scène politique; en d'autres termes, il a autant de crainte de se mettre en avant, qu'un ambitieux vulgaire en aurait eu le désir. C'est là le caractère de Washington : une grande réserve jointe à une grande énergie. Les événements se chargèrent de lui prouver qu'il avait tort. C'était le moment de l'émeute du Massachusetts, de la banqueroute du papier-monnaie, de la querelle avec l'Espagne à l'occasion de la navigation du Mississipi; c'était le moment où l'État de New-York donnait le dernier coup à la confédération, en refusant de consentir à un impôt pour payer la dette extérieure et intérieure des États-Unis. A continuer dans cette voie, l'Amérique était perdue. Ces raisons, présentées de nouveau à Washington, le touchèrent. La première raison qui le décida, c'est que le peuple avait saisi avec empressement la proposition faite par la Convention

d'Annapolis. Il y avait donc un sentiment de lassitude, un désir de réforme. Le devoir des honnêtes gens était de s'y associer. De plus, le choix des membres de la nouvelle Convention était excellent; les hommes les plus capables, qui s'étaient retirés depuis longtemps dans les États particuliers, aimant mieux être gouverneurs en Pensylvanie, en Virginie, etc., que d'être membres du congrès, acceptaient la délégation avec empressement. Washington pouvait espérer que cette Convention ferait beaucoup de bien.

Puis il y avait une autre raison. On parlait de monarchie dans certains États, et dans d'autres d'aristocratie; on commençait à dire que le général Washington se tenait à l'écart, par calcul et pour se faire reconnaître comme l'homme nécessaire.

S'associer aux patriotes qui voulaient réformer la constitution, c'était montrer qu'il ne voulait être autre chose qu'un citoyen, c'était dissiper des calomnies, c'était répondre à un désir exprimé par le pays; le devoir était là. Washington accepta donc; mais dans l'intervalle qui se passa entre son acceptation et l'ouverture de la Convention, qui n'eut lieu qu'en mai 1787, il se mit au travail pour se faire des idées exactes sur le meilleur moyen de réformer la constitution.

Washington avait reçu une éducation fort ordinaire; tout jeune il avait commencé par être arpenteur. C'était là, il est vrai, un travail qui n'avait aucun rapport avec l'arpentage de notre pays, et qui constituait en Amérique, au contraire, une fonction importante. L'arpenteur était un pionnier qui allait dans les territoires

parcourus par les sauvages faire les délimitations nécessaires, préparer la colonisation future. Plus tard Washington était devenu officier de milices, et s'était distingué en des expéditions dangereuses. Il avait fait peu d'études littéraires, mais ce n'en était pas moins un esprit méditatif et qui avait cette connaissance des hommes et des choses que rien ne peut remplacer. Il y voulut joindre la connaissance des livres, et il est resté dans ses papiers des notes où l'on voit qu'il a profondément étudié Montesquieu. Il est vrai que l'*Esprit des lois*[1] a des chapitres admirables sur les confédérations. C'est là, sans nul doute, que Washington a étudié les confédérations de la Lycie et de la Carie, la confédération Germanique, celle des Pays-Bas, en un mot, toutes les confédérations qui ont existé; il cherchait à se rendre compte de ce qu'étaient ces associations et de ce qui les avait fait échouer; et il est visible qu'il a adopté les conclusions de Montesquieu. C'est après cette préparation que Washington se rendit à la Convention, qui le choisit à l'unanimité pour président.

Nous verrons quel y fut son rôle. Mais comme il avait la plus haute idée de l'impartialité requise d'un président, il ne prit la parole qu'une seule fois, pour dire qu'il verrait avec satisfaction qu'on acceptât une solution de laquelle dépendait l'adoption de la constitution. Du reste le respect qu'on avait pour lui était si grand, qu'au lieu de se livrer à des jalousies misérables, on vota ce que voulait le général. C'est à la fois l'éloge du peuple qui respectait ce caractère, et du caractère qui

1 *Esprit des lois*. liv. IX. ch. 1-3.

était digne d'un tel hommage. On était tellement sûr du patriotisme de Washington, que sa volonté fit loi. Il eut donc un succès que n'eut jamais la force dans le monde, celui de soumettre les esprits.

Maintenant un mot sur la Convention américaine; c'est là un des sujets les plus curieux en politique, les plus nouveaux, et, malheureusement pour nous, les moins connus en France.

Comment peut-on réformer une constitution sans bouleverser un pays? Si l'on demandait cela à des Français, très-peu pourraient répondre; car notre passé ne nous montre que des bouleversements. D'où cela vient-il? Évidemment d'une erreur; car c'est une maxime constante, que l'expérience de la vie a confirmée chez moi, que la vérité donne toujours des fruits excellents, et que l'erreur en donne toujours de mauvais. Une loi suprême, une loi divine a fait de la vérité une plante féconde qui ne peut produire que de bons grains, et de l'erreur une plante vénéneuse qui ne peut qu'empoisonner. Supposer que l'erreur peut être bonne, c'est une contradiction dans les termes; il faut supposer une vérité qui soit désastreuse et nuisible. C'est Dieu lui-même se donnant un démenti.

Quel est le principe fondamental de la démocratie? C'est que le peuple est souverain. Ce principe, les Américains l'acceptent plus franchement que nous ne faisons. En vertu de ce principe, ils délèguent à une assemblée le pouvoir de faire une constitution, mais ils ne vont pas plus loin. La souveraineté populaire, les Américains ne la délèguent jamais, ils la gardent pour

eux. Nous faisons tout le contraire, nous ne nommons une assemblée que pour abdiquer entre ses mains. La souveraineté déléguée fait qu'à l'instant même tous les pouvoirs vont à l'assemblée, et, comme si ce n'était pas assez de danger, nous avons soin que cette assemblée soit unique; sa volonté, disons-nous, c'est la volonté nationale; qui peut la limiter?

En théorie, il est fort aisé de dire que les assemblées sont le peuple; mais, en fait, elles sont composées de quatre cents, cinq cents, huit cents personnes. Ce n'est pas le peuple, ce sont des représentants, et, comme tous les hommes, ces représentants ont des passions et des intérêts particuliers. Aussi ces assemblées, qui doivent tout sauver, commencent-elles toujours par installer deux choses : l'anarchie et le despotisme. Et il en est toujours ainsi, quelle que soit la vertu des assemblées.

Je dis qu'on installe l'anarchie. Pourquoi ? Parce que quand une assemblée est maîtresse de tous les pouvoirs, il n'y a pas un fonctionnaire qui ne se dise : « demain, après-demain, ma position sera menacée; » depuis le préfet jusqu'au garde champêtre, chacun se sent inquiet de son sort. Et j'ajoute le despotisme, parce qu'une assemblée n'est pas responsable; et qu'un pouvoir illimité sans responsabilité, c'est la définition même de la tyrannie.

On a beau faire de grands discours sur l'unité du peuple : toutes les fois que vous aurez quatre cents personnes pour gouverner et faire une constitution, vous aurez quatre cents personnes qui suivront leurs idées et leurs vues personnelles. Dans cette situation vous

ne pouvez empêcher certains intérêts de se faire jour. Ainsi une assemblée dira toujours : « Le pouvoir est trop fort, » et de la constitution de 1789, comme de celle de 1848, sortit un pouvoir exécutif qui n'était pas suffisamment constitué. Dans les deux cas, on est arrivé à l'anarchie, et puis à une révolution. Ou bien, une assemblée se dira : « Je ne veux pas de deux chambres, » et on aura une des plus mauvaises formes de l'omnipotence parlementaire. Je ne connais pas d'exemple d'un pays qui ait vécu avec une seule assemblée. Quelquefois, quand une assemblée a fait une constitution, elle usurpe la souveraineté au profit de son œuvre, et le premier soin qu'elle a, c'est d'engager l'avenir. On donne, en d'autres termes, la souveraineté à un morceau de papier. Savez-vous à quelle époque on devait réformer la constitution de 1791, qui mourut en 1791 ? On ne devait y toucher qu'en 1811 ou 1821. Comptez combien la France a eu de révolutions et de gouvernements entre ces deux dates. C'est là une usurpation de la souveraineté. Un peuple a toujours le droit de reviser sa constitution, car elle est faite pour lui. Qu'il faille le consulter, qu'il faille agir légalement, que ce ne soit pas le premier groupe venu qui puisse réformer cette constitution, c'est naturel; mais mettre un pays dans cette situation, où nous l'avons vu deux fois en soixante ans, que la majorité du peuple veuille réformer la constitution, et qu'on lui oppose une feuille de papier en lui disant : — « Tu ne peux pas, cette feuille de papier te le défend, » je le déclare, c'est une des plus grandes folies constitutionnelles qu non

constitutionnelles que j'aie jamais vue dans l'histoire.

Maintenant à côté de nos vains essais plaçons le système américain. L'Amérique a réformé paisiblement sa constitution en 1787, et il ne se passe guère d'année sans qu'un des trente-quatre États de l'Union ne réforme sa constitution, et ne nomme une convention à cet effet. Ce nom de convention qui, en France, éveille de terribles souvenirs, est là-bas d'une innocence complète. On ne s'occupe pas plus d'une convention que du comité qui va régler l'équipement d'un bataillon ou la tenue d'un comice agricole. Là-bas ce mot veut dire commission, chez nous il signifie despotisme.

Aux États-Unis, le peuple ne délègue jamais sa souveraineté, il donne des pouvoirs spéciaux; en outre, ces pouvoirs spéciaux, il ne les délègue point aux assemblées ordinaires. La première condition, en Amérique, est que tout marche régulièrement, et que la convention chargée de faire une constitution n'ait pas autre chose à faire. Autrefois nous disions en France : « Le roi est mort, vive le roi. » L'autorité passait sans solution de continuité des mains du monarque mort entre celles de son successeur. Les Américains peuvent dire : « Chez nous, l'autorité ne meurt jamais. » L'ancienne constitution continue d'exister, le gouvernement et les chambres continuent de gouverner. Il n'y a rien de particulier qu'une émotion légère dans les esprits. Dans une ville insignifiante, qui n'est pas celle où se tient le corps législatif, comme par exemple, si vous le voulez, en France, Versailles, Tours, Poitiers, on installe une commission chargée d'examiner les modifications cons-

titutionnelles demandées par le pays. Voilà la convention chargée de préparer un projet de constitution.

Les procès-verbaux des séances de cette commission sont publiés. Le pays peut s'intéresser à la question qui s'agite, mais il ne se demande pas si on va faire de lui une aristocratie spartiate ou une démocratie romaine. Non, il s'agit de savoir si le pouvoir judiciaire, par exemple, sera constitué de telle ou telle façon. C'est là toute la question. Le projet fait, le pays le discute, les journaux le critiquent, et enfin il est adopté par le vote populaire. La convention prépare l'œuvre constitutionnelle, mais ne se substitue pas à la volonté populaire et n'usurpe pas la souveraineté.

Voilà la grande perfection du système américain. Chez nous tout est simplicité en apparence, mais tout repose sur un sophisme. Le peuple est souverain en droit, mais la souveraineté est déléguée, et en fait le peuple est désarmé ; les législateurs sont les maîtres. Non, la souveraineté ne se délègue pas, car un peuple n'abdique jamais. On délègue un pouvoir défini, mais quelle nécessité de donner à une assemblée tous les pouvoirs ! Le système américain a l'air très-compliqué, il est en réalité d'une simplicité parfaite ; il part de ce principe : que le peuple est souverain, qu'il a des agents qui travaillent pour lui, et qui ont des fonctions déterminées. Quand il a chargé une convention de lui faire une constitution, cette convention, qui ne gouverne pas, n'a d'autre pouvoir que celui de faire la constitution que demande le peuple.

Telle est la théorie qu'Hamilton défendait, et, dans

ce système, c'est toujours le peuple qui a le dernier mot.

Vous voyez que si, en 1789, on avait pu populariser chez nous de telles idées, on aurait évité bien des malheurs; car si, en 1789, on avait chargé une convention quelconque de faire une constitution et rien autre chose, si on n'avait pas remis entre les mains d'une assemblée tous les pouvoirs et toute la souveraineté, il est probable qu'on aurait fait une constitution qui durerait encore. Les Anglais, qui sont des gens pratiques, se sont bien gardés de ces réformes qui perdent un pays. Chez eux, il n'y a pas de constitution écrite, quoiqu'il n'y en ait pas de plus certaine; cela leur permet de la réformer peu à peu. C'est le couteau de Jeannot; on change tous les dix ans, tantôt la lame, tantôt le manche, et c'est toujours le même couteau. C'est là un avantage immense, parce qu'on ne se trouve jamais sans couteau et sans constitution.

C'est là le grand avantage de l'histoire : elle nous apprend à profiter de l'expérience des autres pays, et à douter un peu de notre sagesse et de notre infaillibilité.

Il y a en France un esprit dangereux dont il faut se corriger. La révolution a été une très-grande chose, elle a corrigé d'énormes abus et aboli des priviléges détestables, elle s'est défendue vaillamment contre l'étranger. Il en est résulté qu'elle a gardé pour nous un caractère religieux et sacré. Qu'on respecte le courage et le dévouement de nos pères, ce n'est pas moi qui m'y opposerai. Le meilleur sentiment qui puisse exister dans l'âme d'un peuple, c'est le respect.

Qu'on soit même tenté d'amnistier les erreurs et les fautes de nos pères, qu'on en fasse le crime du temps, je comprendrai ce sentiment, sans le partager; car j'aime qu'on soit sévère avec les erreurs d'autrefois : j'y vois le salut du présent. L'amnistie des fautes passées encourage les fautes futures; la sévérité de l'histoire ne trouble pas les morts dans leur tombe, et elle protége les vivants.

Mais ce que je ne puis admettre, c'est l'idolâtrie de la révolution. Rien de plus dangereux que le fétichisme du passé. Il y a en France un parti qui se dit démocratique et qui peut-être se croit libéral, et dont toute la science n'est qu'une foi aveugle dans la révolution. Quand il y a quelque réforme à faire, on ne se demande pas ce qui est bon et juste, mais ce qu'on a fait en 1793. Grâce à ce culte étrange, on entasse faute sur faute, erreur sur erreur, désastre sur désastre. Voulez-vous suivre le même chemin, vous échouerez comme en 1848. La science politique est une chose aussi certaine que les sciences naturelles. Vous ne pouvez répéter les mêmes fautes, sans aller aux mêmes abîmes. Soyons de notre temps : c'est la première condition du progrès. Il faut qu'un peuple vive de sa propre vie, qu'il étudie l'histoire pour s'instruire et non pour imiter. Rompons avec de vaines et dangereuses idoles. Le Dieu que nous cherchons est le père de la vérité et de la justice : c'est celui-là, et celui-là seul, qu'il faut reconnaître et adorer.

NEUVIEME LEÇON

ALEXANDRE HAMILTON.

Messieurs,

Ce fut le 14 mai 1787 que se réunit, à Philadelphie, la Convention qui devait doter le peuple américain de sa constitution. A l'unanimité, Washington en fut nommé président.

Avant de vous parler des questions qui furent discutées, je veux vous faire connaître les personnages principaux de la Convention, les hommes qui ont eu la gloire de fonder cet édifice qui, pendant soixante-dix ans, a abrité la fortune de l'Amérique. Cela est d'autant plus nécessaire, qu'il n'en est pas de la vie politique comme du théâtre. Au théâtre, il faut connaître la pièce avant de juger les acteurs; dans la vie politique, au contraire, ce sont les acteurs qui font la pièce. Avant d'assister au drame, il faut savoir quelles idées ils apportent, quels sentiments les animent, quels principes ils veulent faire triompher.

Sur Washington, nous en avons assez dit pour le connaître. Je consacrerai la leçon d'aujourd'hui à l'homme qui, après Washington, on peut dire à côté de

Washington, a eu la plus grande influence sur l'organisation des États-Unis, à Alexandre Hamilton.

Hamilton est peu connu en France; en Amérique même, on ne lui rend pas justice.

Les idées qui ont prévalu après la présidence de Washington et de son successeur ne sont pas celles qu'Hamilton a défendues. Le parti politique qui a pris les affaires a traité Hamilton avec peu de faveur, et, quoiqu'il ait laissé un nom honorable, on n'apprécie pas à sa juste valeur un des hommes les plus heureusement doués qui aient paru dans le monde, et surtout un des plus grands serviteurs de la liberté.

Alexandre Hamilton était né à Névis, la plus riante des Antilles, le 11 janvier 1757. Son père était Écossais et appartenait à une branche de la grande famille des Hamilton. Sa mère était d'origine française : c'était une demoiselle Faucette. Elle descendait d'une famille de huguenots, que la révocation de l'édit de Nantes avait obligés de sortir de France.

Hamilton perdit sa mère de bonne heure. Cependant il semble qu'elle ait exercé sur lui une grande influence; c'est à elle, sans doute, qu'il a dû de parler français avec facilité. Il a, du reste, dans le caractère, certains traits qui trahissent son origine.

Son père se ruina. A l'âge de douze ans, on l'envoya dans la petite île de Sainte-Croix, pour y être employé dans une maison de commerce. On a de lui des lettres écrites à cet âge, et dans ces lettres il y a des passages singuliers. Il ne veut pas rester dans cette triste position de commis. « Je méprise, écrit-il, la basse condi-

tion à laquelle la fortune me condamne ; je risquerais volontiers ma vie, mais non pas mon honneur, pour élever ma position. Je ne suis pas philosophe ; on peut dire que je fais des châteaux en Espagne, mais souvent le rêve devient la vérité quand le rêveur a de la constance. Je voudrais qu'il y eût une guerre[1]. »

C'est bien là le rêve d'un enfant qui cherche l'inconnu tout en apprenant la tenue des livres, talent modeste qui, disons-le en passant, devait servir plus tard au premier ministre des finances qu'aient eu les États-Unis.

Convaincu qu'on ne peut s'élever que par l'étude, Hamilton prenait sur son sommeil pour se donner une éducation complète. Les mathématiques, la chimie, la littérature, l'histoire, tout intéressait cet ambitieux de douze ans. Il montrait une telle facilité qu'on s'intéressa à lui ; ses parents, ses amis pensèrent qu'il serait bon de l'envoyer en Amérique, sur le continent, pour y achever ses études.

Ce fut en 1772, à l'âge de quinze ans, qu'il arriva dans la Nouvelle-Jersey. Il était Américain de naissance, et, dans la guerre de l'indépendance, toutes les Antilles anglaises faisaient des vœux pour la cause commune ; mais il n'était pas Américain du continent. Ce fut là, pour lui, une cause de défaveur et de faiblesse, car il n'avait pas ces alliances puissantes et ces souvenirs du passé qui firent la fortune de gens bien au-dessous de lui par le dévouement et le génie.

1 Hamilton's *Works*, t. I, p. 525.

Placé dans un collége de la Nouvelle-Jersey, il eut pour maître un certain Francis Barber qui, plus tard, se distingua comme officier dans la révolution. A la fin de 1773, on l'envoya à New-York, au King's College (aujourd'hui Columbia-College). Il se préparait à la médecine, mais sans négliger les lettres, et dès les premiers jours il donna des preuves extraordinaires de son esprit et de son caractère. C'était un très-petit homme, presque un enfant; mais il était plein de vivacité et d'éloquence. Quand on commença à s'agiter, souvent il sortait du collége pour se faire orateur populaire, et ce n'était pas un des moins applaudis.

En 1774 se réunit le premier congrès de la révolution. La grande question était de savoir si on romprait brusquement les liens qui attachaient les colonies à l'Angleterre, ou s'il fallait mieux essayer d'une résistance pacifique, cesser toute relation d'affaires avec les Anglais, les prendre par l'intérêt et les forcer ainsi à céder aux exigences de l'Amérique. Le pays était en feu. De toutes parts on publiait des pamphlets presque toujours anonymes, ou plutôt pseudonymes; ainsi, il y avait de ces brochures qui étaient signées *Bellator*, d'autres *Pacificus;* on comptait plus sur l'influence du raisonnement que sur celle d'un nom.

Il y avait deux partis : les ardents, qui voulaient la guerre, et les modérés, qui demandaient qu'on essayât jusqu'au bout de la conciliation, et qu'on ne lançât pas le pays dans l'inconnu sans une absolue nécessité.

Parmi ces pamphlets, un des plus remarquables était intitulé : *Simple défense des mesures proposées par le*

Congrès. L'auteur réclamait avec force le droit inaliénable des colonies : Représentation, Vote de l'impôt, Jury : c'était le thème obligé ; mais de plus il appuyait sur la nécessité de favoriser le développement de l'industrie, afin de se passer de l'Angleterre ; et, à une époque où le coton n'était pas travaillé en Amérique, la brochure signalait la culture du coton comme devant enrichir en deux ans les provinces méridionales, et permettre aux colonies de se passer de la métropole.

Ce pamphlet, écrit avec tant de sagesse par un homme qui anticipait l'avenir, fut attribué à M. Jay, le chef du parti modéré à New-York. Ce n'était cependant pas M. Jay qui l'avait écrit. *Le Vengeur du Congrès*, comme on appela l'auteur de la brochure, cet esprit si mûr, était encore sur les bancs de l'école : c'était Alexandre Hamilton, qui avait dix-sept ans.

L'année d'après, en 1775, quand on apprit la nouvelle de l'engagement de Lexington, la première rencontre où coula le sang américain, Hamilton ne pensa plus qu'à la guerre ; il lui sembla tout simple d'organiser dans son collége une compagnie. La troupe prit un beau nom, celui des *Cœurs de chêne*. On eut un habit vert, un chapeau de cuir, et pour devise : *Liberté ou la mort !* Combattre de la parole, de la plume ou de l'épée, ce fut toute la vie d'Hamilton.

Au mois de mars 1776, Hamilton était capitaine dans une compagnie provinciale. Vous savez qu'il y avait alors l'armée continentale, entretenue par le congrès, et les troupes provinciales organisées par chaque colonie. Hamilton se trouvait donc, à dix-neuf ans, ca-

pitaine d'artillerie. Le général Greene, en faisant une inspection, remarqua une batterie d'artillerie singulièrement bien tenue, et qui manœuvrait avec habileté; il signala à Washington cette batterie, commandée par un enfant qui semblait avoir une grande passion pour le métier des armes.

Hamilton prouva bientôt qu'il avait plus que de la passion pour la guerre. Dans la dangereuse retraite de Long-Island, à Trenton, à Princeton, il montra une intelligence militaire et une énergie qui le firent remarquer à ce point, que Washington le prit comme aide de camp, avec le rang de colonel.

Colonel à vingt ans, aide de camp et confident de Washington, il se montra toujours à la hauteur de son rôle. Son courage lui valut bientôt dans l'armée le nom de *Petit Lion:* quant à Washington, qui avait vingt-cinq ans de plus que lui, il ne l'appelait jamais que *mon enfant* (*my boy*), et avait pour lui une tendresse paternelle.

Ce fut ainsi que pendant toute la durée de la guerre il resta près du général; il ne se retira de l'état-major de Washington qu'en 1781, lorsque la paix fut certaine. Plusieurs fois il eut des missions de confiance, et il ne se fit pas moins remarquer par sa prudence que par un courage à toute épreuve.

Au siége de York-Town, il se distingua sous les ordres de La Fayette. La Fayette commandait les troupes américaines, le baron de Viomesnil commandait les troupes françaises. L'émulation était vive. On avait donné aux Américains une redoute à enlever, et aux

Français une autre redoute. M. de Viomesnil, avec cette confiance qui fait la force des Français, mais qui les rend quelquefois désagréables, même à leurs alliés, demanda à La Fayette comment il comptait emporter sa redoute. *A la baïonnette*, répondit La Fayette. M. de Viomesnil sourit. Hamilton enleva la position et entra le premier dans la redoute. Quand elle fut prise, La Fayette, avec sa malicieuse bonhomie, envoya le colonel Gimat à M. de Viomesnil pour lui demander si les Américains, qui n'avaient plus rien à faire, ne pourraient pas être utiles aux Français qui n'avaient pas terminé leur besogne. — Remerciez M. de La Fayette, dit M. de Viomesnil, et dites-lui que dans cinq minutes nous serons dans la place.

Cinq minutes après, elle était prise.

Hamilton se trouva à la fois l'homme de confiance du général La Fayette et de Washington, le trait d'union entre l'Amérique et la France. Lorsque la France envoya des soldats en Amérique, la grande préoccupation de Washington était de savoir comment ces soldats pourraient marcher avec les milices américaines. C'était un noyau d'excellentes troupes, bien payées, bien nourries; plusieurs des officiers qui les commandaient avaient fait la guerre de Sept ans, et ces troupes allaient se trouver côte à côte avec l'armée américaine, qui ne brillait ni par la richesse des officiers ni par la régularité des manœuvres : mal vêtue, mal nourrie, mal équipée.

Washington craignait que ces officiers venus de Versailles n'eussent quelque dédain pour ses soldats,

qui avaient plus de fonds que d'apparence. Il nous connaissait mal, et quand on en vint à l'épreuve, on s'aperçut que les Français étaient les meilleurs alliés, les meilleurs enfants du monde. Louis XVI d'ailleurs, avec une admirable délicatesse, avait arrangé toutes choses pour éviter que les Français ne se fissent pas trop valoir. Néanmoins, pour adoucir les frottements, il était sage d'avoir quelqu'un parlant français qui fût l'intermédiaire entre les deux armées. Ce rôle fut donné à Hamilton, qui, par sa gaieté, sa franchise, ses manières chevaleresques, plut singulièrement à l'armée française, et en resta l'ami jusqu'à la fin.

Ce ne fut pas seulement de cette façon qu'il servit Washington. Le général avait une correspondance de tous les instants avec chacune des colonies; il lui fallait un secrétaire qui lui préparât ses réponses. Ce rôle de confiance fut donné à Hamilton, et, parmi les lettres de Washington que nous possédons, il y en a certainement un grand nombre qui ont été rédigées par Hamilton.

C'est ainsi que de vingt à vingt-cinq ans il ne quitta pas Washington d'un seul instant, et qu'il s'établit entre ces deux hommes une affection qui ne se démentit jamais.

En 1780, il s'éleva entre eux un nuage, comme il y en a quelquefois entre les meilleurs amis. Washington, qui était très-difficile sur le respect qu'on lui devait, se plaignit que son aide de camp l'eût fait attendre dix minutes sur un escalier. Il y eut un froissement entre eux, à la suite duquel Hamilton pensa qu'il valait mieux se

retirer. Il s'était d'ailleurs marié l'année précédente ; il avait épousé la fille du général Schuyler, d'origine hollandaise, femme respectable, qui était destinée à lui survivre de plus de cinquante ans. En 1852 elle vivait encore, elle avait quatre-vingt-quatorze ans.

Hamilton n'avait pas de fortune. Durant la guerre, les officiers, vous le savez, n'avaient pas été payés ; la plupart s'étaient endettés et ruinés au service de la patrie. Hamilton voulut se faire un état indépendant. Avec cette facilité de changer de profession, qui est dans le génie américain, il se fit avocat à New-York. Il rencontra au barreau plus d'un compagnon d'armes qui, une fois la paix signée, se mettant à étudier le droit, venait plaider comme lui devant les tribunaux. La toge remplaçait l'épée.

Son mariage lui avait donné quelque racine dans le pays : il entendait les affaires, il parlait avec chaleur ; il fut bientôt un des meilleurs avocats de la ville, et avec assez d'éclat pour qu'en 1782 la ville de New-York l'envoyât au congrès.

C'est là que commence le second acte de sa vie politique. La première partie de sa vie s'était passée à faire la guerre, il allait maintenant devenir législateur. En entrant au congrès, il trouva une situation des plus difficiles. C'était le moment où l'armée se plaignait de n'être pas payée. La paix approchait, les comptes des officiers n'étaient pas liquidés ; on était à la veille d'une émeute et peut-être d'une guerre civile. Le grand mérite d'Hamilton fut d'apprécier le premier cette crise, de la signaler à Washington, de lui indiquer

ıême, avec le droit que lui donnait l'amitié, la ligne de ɔnduite à tenir pour prévenir un éclat fâcheux. Nous vons les lettres d'Hamilton. Quand l'émeute éclata, Washington suivit de point en point les conseils de ce eune homme qui avait autant de prudence que d'é-nergie.

Au congrès, Hamilton se fit le défenseur de ses compagnons d'armes; mais afin de pouvoir plaider leur cause sans qu'on l'accusât de défendre son propre intérêt sous couleur de soutenir l'intérêt commun, il déclara qu'il renonçait pour sa part à rien réclamer. Il fit valoir les services de ces hommes qui s'étaient sacrifiés pour l'Amérique, et demanda que le congrès reconnût les droits des officiers. Ce fut une lutte assez longue, et on ne manqua pas, lorsque l'émeute éclata, de prétendre qu'Hamilton l'avait vue avec plaisir sinon même suscitée. On ne voulait pas reconnaître les droits des officiers; il fallut le sentiment du danger pour que le congrès se décidât à être juste. S'il avait écouté Hamilton, il n'aurait pas laissé dans l'histoire le souvenir de son ingratitude.

Une fois la dette militaire reconnue, restait une question tout aussi grave : c'était de savoir comment on la payerait. Il n'y avait pas d'argent; il n'y avait que des assignats. On était à la veille d'une banqueroute, il fallait un financier qui éclairât le congrès. On le trouva dans Hamilton. Avec cette facilité prodigieuse qui lui permettait de se mettre tout de suite à une question et d'aller jusqu'au bout, il proposa au congrès de consolider toutes les dettes, en prenant à la charge de la con-

fédération la dette militaire et les dettes des États. Il créait ainsi l'unité financière pour arriver plus sûrement à l'unité nationale. Comme complément nécessaire de cette mesure, Hamilton proposa que le congrès fût autorisé à établir des douanes sur toutes les côtes de l'Amérique. Établir l'unité de ressources, c'était le moyen de créer un fonds national pour une dette commune. La proposition était bonne; mais elle n'allait pas au parti démocratique jaloux de l'armée, et qui ne voulait rien faire pour les soldats. Aussi quand Hamilton demanda qu'il y eût unité d'impôts et de dettes, des gens qui, plus tard, furent présidents des États-Unis, s'écrièrent : *Il se trahit!* On le dénonça comme un monarchiste. Le congrès accueillit, mais sans grande faveur, ses propositions; les États refusèrent d'y accéder. Un cœur vulgaire se fût découragé. Mais c'est un triste politique que celui qui ne s'habitue pas à être vaincu; il faut savoir attendre, et, quand on s'adresse à l'opinion, être certain que le jour viendra où la raison finira par triompher.

Hamilton ne désespéra point, et quand la misère augmenta, quand les désordres intérieurs s'ajoutèrent à la misère, quand la nation commença à sentir la souffrance, Hamilton en appela au pays. Il fut avec Madison un des promoteurs de cette fameuse Convention d'Annapolis, qui devait régler le commerce intérieur de l'Amérique. Arrivé à Annapolis, il trouva devant lui les mêmes préjugés : il s'aperçut de l'impuissance de la Convention. Mais là, avec le coup d'un œil d'homme d'État, il pensa qu'il y avait une manière de sauver

l'Amérique : c'était de s'adresser, non plus aux États, jaloux du congrès, mais au peuple américain, et de lui enseigner à se sauver lui-même. Ce fut là l'objet de la fameuse adresse de la Convention d'Annapolis, qui fut rédigée par Hamilton. On demanda au pays tout entier de nommer une Convention qui se réunirait à Philadelphie, en 1787, Convention qui aviserait à ce qu'il faudrait faire, qui aurait pour objet spécial, unique, de remédier aux défauts de la confédération; on demanda en outre que le projet de constitution, une fois rédigé, fût soumis à la discussion populaire, de façon à ce que le peuple américain se donnât lui-même une constitution. Ainsi nulle violence, nul subterfuge; rien qu'un langage, vrai, sincère, rien qu'un appel à la nation.

Cette adresse eut un grand succès. La Virginie s'y rallia la première. Washington mis sur la liste des délégués à la Convention finit par accepter, et c'est ainsi qu'on se réunit au mois de mai 1787 à Philadelphie.

Hamilton était un des délégués de New-York. C'était à cette époque un des hommes les plus distingués de la révolution, et, malgré sa jeunesse, c'était aussi le mieux préparé. Dès l'année 1782, dans une lettre que nous possédons, il avait soutenu que l'Amérique formait une nation, que de toutes les colonies il fallait faire un grand peuple et un grand pays. Il avait le génie politique. Un diplomate, qui était bon juge des hommes, quoiqu'en général il les appréciât non à leur profit, mais au sien, M. de Talleyrand avait connu Hamilton en Amérique. Il disait que c'était la personne qui l'avait le plus frappé. — En quoi, lui disait-on? — C'est, répondait-il,

19.

que cet homme avait deviné l'Europe. » Hamilton avait fait quelque chose de plus merveilleux. Avec Franklin et Washington, il avait vu et clairement vu l'avenir de l'Amérique. Il n'est pas un des grands politiques de l'Europe qui ne s'y soit trompé, et qui ne s'y trompe encore aujourd'hui.

Sa situation au congrès ne fut pourtant pas ce qu'on aurait pu attendre d'un homme tel que lui. Il avait été frappé des dangers de la démagogie; il était, comme Washington, un aristocrate au sens antique; il voulait fonder la liberté sur la sagesse et la modération, deux vertus qui se trouvent rarement dans la foule; il avait en horreur ces tribuns qui agitent le peuple au profit de leur misérable ambition. Ce qu'il désirait donc par-dessus tout, c'était un pouvoir exécutif fermement constitué, et un conseil national ou sénat, qui fût une espèce d'aristocratie. Son modèle, son idéal était quelque chose de semblable au grand édifice de la constitution anglaise. Il s'imaginait qu'il y aurait avantage pour l'Amérique à ce que le président fût nommé pour aussi longtemps qu'il se comporterait bien, que le sénat fût nommé de même. En quoi Hamilton se trompait. Il eût emprisonné dans un corset de force un pays qui avait besoin de grandir. Un président à vie aurait fini par devenir une espèce de roi, un sénat à vie n'aurait pas satisfait à la mobilité qui est de l'essence même de la bonne démocratie.

Hamilton se trompait avec les intentions les plus droites; mais ses ennemis profitèrent de son erreur. Les préjugés qu'on avait contre lui se réveillèrent plus

vifs que jamais. Pour lui, dès qu'il vit que l'opinion était contraire à ses idées, il fut le premier à abandonner le projet qu'il avait présenté; restant toujours fidèle à la pensée d'obtenir par les institutions le maximum possible de stabilité. On lui reprocha de vouloir faire de l'Amérique une monarchie; il répondit qu'il voulait en faire une république : qu'il n'avait pas la prétention d'être plus sage que son pays, mais que cette république il fallait lui donner la base la plus solide, de façon à ce que l'expérience fût complète. Du reste, ajoutait-il, si cette expérience ne réussit pas, il sera temps encore d'essayer de nouvelles institutions avant de renoncer à la forme républicaine, le plus noble de tous les gouvernements.

La constitution fondée, le grand rôle d'Hamilton commença. Rien n'est plus facile en ce monde que de défendre ses idées, parce qu'à ses idées on joint d'ordinaire ses passions. Mais ce qui est plus difficile et plus rare, c'est d'accepter une constitution politique qu'on n'a pas faite, c'est de sentir qu'une constitution qui ne répond pas à nos idées est cependant celle qui convient le mieux au pays, c'est enfin de s'effacer par amour du bien public, et de défendre des institutions qu'on n'approuve pas entièrement. C'est ce que fit Hamilton. Convaincu que toute division nouvelle amènerait la perte du pays, il se fit le défenseur de la constitution. Cette défense n'était pas chose aisée. La constitution faite et à demi acceptée par le congrès, il fallait la faire accepter par treize États différents, la discuter treize fois dans treize pays qui n'avaient ni les mêmes idées ni les

mêmes intérêts, vaincre ces jalousies, et à force de raison, maintenir l'harmonie entre tous les citoyens.

Hamilton entreprit cette œuvre avec autant de courage que de talent; il se réunit à deux hommes, dont l'un ne partageait pas toutes ses opinions : c'était Madison, qui plus tard fut président. Madison appartenait à une nuance plus démocratique; mais il sentait, lui aussi, que la constitution était le salut du pays. Le second allié d'Hamilton était Jay : celui-là était de cœur et d'âme avec son jeune ami. Les trois patriotes se décidèrent à faire paraître une série d'articles destinés à soutenir et à populariser la constitution. On les a réunis en un volume intitulé *le Fédéraliste*. Mais ne nous laissons pas tromper par ce mot qui a un sens tout opposé en Amérique et en France Chez nous, fédéralisme veut dire relâchement du lien central, en Amérique c'en est le resserrement; c'est l'équivalent du mot centralisation. *Le Fédéraliste* est composé de quatre-vingt-cinq numéros. De ces quatre-vingt-cinq numéros, Hamilton en écrivit cinquante et un avec une ardeur extrême. Jay, qui avait commencé, fut blessé dans une émeute, à New-York, et fut obligé de se retirer de bonne heure pour ne reparaître qu'à la fin du travail. Madison et Hamilton furent donc les principaux auteurs de cette publication qui eut un grand succès : c'est un exposé si clair de la constitution, qu'encore aujourd'hui il en est un des meilleurs commentaires. La préface de cet écrit vous donnera une idée nette de ce que pensait et voulait Hamilton.

« Après une épreuve trop certaine de l'impuissance du gouvernement actuel, vous êtes appelés à délibérer sur une nouvelle constitution pour les États-Unis. Énoncer ce sujet, c'est en dire l'importance. Il s'agit de l'existence de l'Union, de la sûrete et de la prospérité des États, du sort de *l'Empire le plus intéressant de l'univers;* car il semble réservé à l'Amérique de décider la grande question de savoir si les hommes sont capables de se donner un bon gouvernement, par réflexion et par choix, ou s'ils sont condamnés à recevoir éternellement leur gouvernement *du hasard et de la force.* La crise où nous sommes est décisive pour ce problème. Si nous nous trompons, notre erreur sera fatale à tout le genre humain.

« Heureux, si notre choix est dirigé par une saine appréciation de nos intérêts véritables, par un jugement libre et dégagé de toute considération étrangère au bien public! Nous devons le souhaiter plus que l'espérer. Le projet soumis à vos délibérations blesse trop d'intérêts particuliers, contrarie trop d'institutions locales, pour qu'il ne soit pas attaqué par une foule de motifs qui lui sont étrangers; par des passions et des préjugés peu favorables à la liberté.

« Comme dans toutes les grandes discussions nationales, il est à craindre que l'animosité et les passions mauvaises ne connaissent plus de digues. A voir la conduite des partis opposés, il sera facile de juger qu'ils n'espèrent faire triompher leur opinion, et augmenter le nombre de leurs prosélytes que par la violence de leurs déclamations et l'amertume de leurs invectives.

« Un zèle éclairé pour l'énergie et l'efficacité du gouvernement sera dénoncé comme le *crime* d'un *ami* du despotisme, d'un ennemi de la liberté.

« Une inquiétude trop scrupuleuse pour la conservation des droits du peuple... sera dénoncée comme le moyen d'usurper une grande popularité aux dépens du bien public.

« D'un côté, on oubliera que la jalousie est inséparable

d'un violent amour, et que le noble enthousiasme de la liberté va aisément jusqu'à la défiance.

« De l'autre côté, on oubliera que la force du gouvernement est essentielle au maintien de la liberté. Que dans l'opinion d'un esprit sain et éclairé, ces deux intérêts sont inséparables, et qu'une dangereuse ambition se cache plus souvent sous le voile spécieux de l'amour du peuple, que sous l'apparence peu séduisante du zèle pour le gouvernement.

« L'histoire nous apprend que la première de ces deux routes a, plus souvent que l'autre, conduit au despotisme, et que la plupart des hommes qui ont détruit la liberté des républiques ont commencé par capter la bienveillance du peuple, et se sont faits démagogues pour devenir tyrans.

« Si je publie ces réflexions, c'est pour mettre mes concitoyens en garde contre toutes les tentatives que, de part et d'autre, on fera pour influencer leur décision par d'autres mobiles que la raison et la vérité.

« Je crois fermement qu'il est de votre intérêt d'adopter la constitution; je crois que votre liberté, votre puissance, votre prospérité y sont engagées.

« Je n'affecte point une réserve que je n'ai pas. Je ne veux pas vous tromper par l'apparence du doute, quand mon opinion est faite. J'avoue franchement ma conviction, et je vous dirai librement les raisons sur quoi elle est fondée. Quand on a conscience de la droiture de ses intentions, on dédaigne les détours.

« A cet égard, je ne multiplierai pas les protestations. Mes intentions sont le secret de mon cœur; mes raisons seront exposées à tous les yeux, chacun pourra les juger. Elles seront présentées avec un courage qui ne faillira point à la cause de la vérité. »

Vous voyez combien cela est écrit avec fermeté, et combien c'est véritablement le langage qu'on doit parler

à des hommes. On ne manqua pas d'accuser Hamilton d'aristocratie, d'arrogance et de fierté. Son seul crime était de se mettre en travers des partis. Ce qu'on pardonne le moins aux gens, c'est d'avoir une idée à eux. Rien n'est plus odieux aux coteries qu'un homme qui n'épouse pas toutes leurs passions, et qui ose avoir et dire son avis. Crier avec la foule, c'est le grand secret de faire fortune. Mais Hamilton était de ces hommes qui connaissent deux popularités : il y a la popularité d'aujourd'hui, celle à laquelle on arrive en se laissant emporter par le flot, sauf à être rejeté demain à la côte; puis il y a la popularité de l'avenir, qu'on obtient en se consacrant à la défense constante de la justice et de la vérité. C'était celle-là seule qui séduisait le noble cœur d'Hamilton.

Dans *le Fédéraliste*, Hamilton n'a pas de peine à démontrer la nécessité de l'union entre tous les membres de la confédération; puis il établit, avec une netteté très-grande et une parfaite connaissance de toutes les questions, la nécessité d'un pouvoir exécutif fort, d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir judiciaire indépendants. *Le Fédéraliste* est un manuel de liberté.

Grâce aux efforts d'Hamilton et de ses amis, l'État de New-York se prononça pour l'adoption de la constitution, et en décida le succès.

Hamilton eut la gloire d'avoir conquis à l'Union sa ville adoptive, et d'être choisi bientôt par New-York pour rédiger la constitution de l'État, qui est imitée de la constitution fédérale.

En 1789, Washington fut nommé président. Sa po-

sition était délicate. Son premier soin fut de s'entourer des hommes en qui il avait confiance; mais il le fit avec une grande modération. Dans un gouvernement nouveau, au lendemain d'une révolution, quand tout était encore en suspens, il fallait ménager des partis que la paix ferait peu à peu disparaître. Washington appela dans son cabinet les hommes des opinions les plus opposées, les chefs de partis, afin que, s'il y avait division, elle fût secrète, qu'on n'agitât pas le pays, qu'on ne remuât point les passions. Il fallait que le président, le sénat et la chambre donnassent à l'Amérique l'exemple de l'accord et de l'union. C'est ainsi qu'il appela dans son cabinet Jefferson, le chef du parti démocratique, qui trouvait qu'on n'avait pas assez donné à l'indépendance des États, et Hamilton, qui trouvait qu'on n'avait pas donné assez à la puissance centrale; il leur adjoignit le général Knox et Jay, ses deux vieux amis.

Dans ce cabinet, le poste le plus difficile, le ministère qui demandait le plus d'habileté et de travail, c'était le ministère des finances; car, à vrai dire, l'Union n'avait pas de finances. Il n'y avait plus de crédit, on n'avait qu'un papier sans valeur; il fallait tout créer, et tout créer dans un pays qui n'était pas centralisé, où il n'y avait pas de statistique, où on ne savait ni le chiffre des dépenses ni celui des ressources. C'est là que commence le troisième acte de la vie d'Hamilton. La conduite qu'il avait tenue au congrès, lors de la liquidation des pensions des officiers, avait montré que cet officier, qui connaissait si bien la guerre, avait en lui l'étoffe d'un administrateur; aussi Robert Morris, le financier de la

confédération, désigna-t-il Hamilton comme le seul homme capable de dissiper le chaos. Hamilton entreprit de créer tout un système financier en Amérique. C'est là une œuvre qui aurait pu demander la vie d'un homme, et en peu de temps il réussit.

Son secret était simple. Payer n'était pas possible; mais quand un État ne peut pas payer ses créanciers, il peut au moins leur donner des garanties et remettre entre leurs mains un titre négociable. Toute la question est que le prix du marché n'équivale pas à une banqueroute faite aux créanciers. Le gouvernement fédéral ne pouvait trouver dans sa caisse ce qui n'y était pas; mais, à force d'honnêteté et de soin, il pouvait relever son crédit. Hamilton proposa tout d'abord de ne pas faire banqueroute, de reconnaître les titres tels qu'ils existaient et de les payer. Cela semble aujourd'hui tout simple, mais à cette époque le gouvernement n'avait à sa disposition qu'un papier qui perdait quatre-vingts pour cent, et on se croyait patriote en proposant de forcer les créanciers de l'État à prendre au pair ce papier déprécié. Payer aux créanciers leur capital intégral, c'était, disait-on, leur accorder *plus qu'ils n'avaient droit d'espérer;* c'était une dilapidation. Hamilton, déclara qu'il fallait tout payer. Cette mesure si juste, il ne la fit adopter qu'avec des difficultés extrêmes; il fallut l'influence de Washington, pour que Jefferson se résignât à ce que l'Amérique payât ses dettes. On reconnut donc la dette totale de l'Amérique; on affecta au payement de cette dette les droits de douane, et il fut certain qu'après un nombre d'années,

qui ne serait pas très-considérable, l'Amérique se serait acquittée intégralement.

De plus, Hamilton ne voulut pas qu'il y eût des dettes particulières à chacun des treize États. Les dettes des États avaient été contractées pour la révolution, il proposa de les unifier toutes, et d'en faire la dette fédérale. Pour les démocrates c'était empiéter sur la puissance des États. Nouvelle querelle avec Jefferson qui avoue naïvement que, dans le cabinet de Washington, lui et Hamilton étaient comme deux coqs.

Une fois cette proposition adoptée, et elle ne le fut qu'à une très-petite majorité, Hamilton voulut rétablir la circulation métallique, la chose la plus difficile du monde. Le début des assignats est toujours agréable; comme les prix s'élèvent peu à peu, il semble que chacun s'enrichisse, hormis les rentiers, dont nul ne se soucie quand on n'en a pas besoin. On est dans cette erreur aujourd'hui aux États-Unis. Mais le jour où le change devient défavorable, où il n'y a plus de commerce avec l'étranger, alors il faut que chacun liquide sa situation et perde des bénéfices imaginaires ; c'est une des épreuves les plus périlleuses par lesquelles un peuple puisse passer. Il y faut venir cependant, car il n'y a de commerce possible avec les peuples voisins que sur le pied d'égalité; et, pour cela, il faut une commune mesure des marchandises, c'est-à-dire une monnaie métallique, ou un papier échangeable contre une monnaie métallique.

Hamilton proposa de rétablir la circulation métallique; et, pour y parvenir, il fonda la banque des États-

Unis. Elle fut supprimée quarante ans plus tard par des jalousies provinciales, sous le général Jackson. Grâce à ses efforts, Hamilton trouva moyen de ressusciter le crédit. Les renseignements qu'il se procura, les comités dont il s'entoura, les rapports qu'il fit au congrès lui donnèrent bientôt la réputation du plus habile financier du continent. Il eut un grand mérite, ce fut d'être le théoricien et le praticien de cette résurrection financière. Le système financier des États-Unis date de lui. C'en serait assez pour faire la gloire d'un citoyen.

Hamilton resta ministre des finances jusque sous la seconde présidence de Washington; il avait été de ceux qui avaient senti la nécessité que Washington fût une seconde fois président. Mais une fois les finances rétablies, il demanda à se retirer du cabinet. Il en sortit en 1795, à l'âge de trente-huit ans. Ministre des finances, liquidateur d'une dette énorme, il avait rétabli la fortune de l'Amérique, mais il avait oublié de faire la sienne. Le pays n'avait plus besoin de lui; Hamilton avait une nombreuse famille : il trouva qu'il était temps de songer aux siens, et il reprit la profession d'avocat. Il emporta tous les regrets et toute l'amitié de Washington, et cette amitié était si grande, que, lorsque Washington adressa ses adieux à l'Amérique, le testament le plus beau que jamais magistrat ait légué à un peuple libre, il voulut que ce travail fût revu par Hamilton. Certes, c'était une grande preuve de confiance chez Washington, que de s'adresser à Hamilton pour expliquer aux Américains tout ce qu'il avait fait dans sa magistrature, et pour laisser à l'Amérique des conseils

excellents sur la manière de pratiquer la constitution. On a le manuscrit de cette adresse écrit en entier de la main de Washington: c'est la rédaction définitive, et qu'il a faite sienne; mais il y a dans ce morceau des appels à la concorde, à l'union, à la nécessité d'avoir un pouvoir énergique qui semblent sortis de la main d'Hamilton.

Rentré dans la vie privée en 1795, Hamilton n'en sortit que dans une circonstance mémorable. En 1796, il y eut entre la France et les États-Unis une querelle peu honorable pour le Directoire, et sur laquelle les Américains nous ont laissé des détails qu'on ne trouve pas dans nos histoires de la révolution. Dans cette querelle le ministre des affaires étrangères du Directoire, M. de Talleyrand, et la question d'argent jouent un triste rôle. Quoi qu'il en soit, les choses en vinrent au point que l'Amérique menacée crut nécessaire de réunir une armée. Le président Adams offrit le commandement de cette armée à Washington; le général déclara qu'il n'accepterait qu'à la condition qu'on lui donnerait comme inspecteur général Hamilton, et il le fit passer avant des officiers beaucoup plus anciens.

Ce fut Hamilton qui organisa cette armée, et à la mort de Washington, en 1799, ce fut lui qui fut général en chef, quoiqu'il n'en eût pas le titre officiel, et que dans la vie civile il ait toujours gardé le nom de colonel.

Le 18 brumaire amena au pouvoir le général Bonaparte, qui arrangea l'affaire; il avait assez de besogne sur le continent.

Rentré dans la vie privée en 1801, Hamilton assista à la chute de ses espérances. Le parti auquel il appartenait, l'idée qu'il avait défendue, qu'avait défendue Adams en l'exagérant, l'idée d'un pouvoir central supérieur aux États, fut condamnée par l'avénement de Jefferson à la présidence. Hamilton se consacra dès lors tout entier à sa profession d'avocat, et il y acquit une grande réputation. Un homme qui avait été ministre des finances, administrateur et organisateur d'armée, était un des esprits les mieux faits pour comprendre les affaires ; nous savons qu'il parlait admirablement, et qu'il joignait à cette faculté une force de travail extraordinaire. Deux auteurs français, Emerigon et Valin, étaient ses auteurs favoris.

Hamilton semblait en avoir fini avec la vie politique, lorsqu'en 1804 il eut une querelle avec un homme qui occupait une grande position en Amérique, le colonel Aaron Burr, qui était en ce moment même vice-président des États-Unis, et qui avait disputé la première place à Jefferson. Burr se présentait pour être gouverneur de l'État de New-York. Il se plaignit qu'Hamilton l'avait déclaré un homme dangereux ; et peu satisfait de ce jugement d'Hamilton, qui avait parfaitement le droit de le porter, il le provoqua en duel. Nous savons quelle fut l'agitation d'Hamilton. Il ne craignait pas le duel; mais, suivant lui, se battre, c'était violer les lois de Dieu et du monde. Puis il avait des enfants, une femme qu'il aimait beaucoup, et même, il faut le dire à son honneur, des créanciers. Il avait besoin de vivre, non pour lui, mais pour d'autres. Hamilton se tira d'af-

faire comme on fait en pareille circonstance; il se dit qu'il était soldat, qu'il perdrait toute influence s'il ne se battait pas, et il se décida à se battre, en disant à ses amis qu'il laisserait Aaron Burr tirer deux fois sur lui, et que, quant à lui, il ne tirerait pas. C'était sa façon de concilier l'honneur et le devoir.

Le mercredi 11 juillet 1804, Aaron Burr traversa le North-River pour gagner le New-Jersey ; il y trouva Hamilton accompagné de M. Pendleton et du docteur Hosack, un des médecins les plus considérables de New-York. Voici le récit que le docteur nous a laissé de ce duel.

« Burr tira le premier : la balle frappa Hamilton au côté droit, passant au travers des vertèbres. Quand la balle le toucha, le *colonel* se dressa involontairement sur les pieds, tourna à gauche; à ce moment, son pistolet fit feu, et le colonel tomba sur la face.

« Je courus, et je le trouvai assis à terre, soutenu dans les bras de Pendleton. Il eut assez de force pour me dire : *Docteur, c'est une blessure mortelle;* puis il s'évanouit, et nous le crûmes mort.

« On le mit dans la barque, où il resta insensible jusqu'à ce qu'on se fût éloigné de terre d'environ cinq cents toises. Nos soins le rappelèrent à la vie; il dit : *ma vue se trouble.* Sa vue s'éclaircit, et apercevant le pistolet qu'il avait tenu (ne sachant pas qu'il avait tiré), il dit : Prenez garde à ce pistolet, il est chargé et armé; il pourrait partir et causer quelque malheur. Pendleton sait que je n'avais pas l'intention de tirer *sur lui.*

« En approchant de la rive, il me dit : *Envoyez chercher madame Hamilton, et prévenez-la peu à peu; mais laissez-lui de l'espérance.*

« Il vécut jusqu'au lendemain deux heures; toute son inquiétude était pour sa femme accablée et pour ses enfants. Il m'en parlait fréquemment, en ne les appelant que *ma femme bien-aimée, mes chers enfants*. Si terrible que fût sa situation, son énergie en triomphait. Une seule fois seulement, à la vue de ses sept enfants amenés près de son lit, son courage l'abandonna. Il ouvrit les yeux, regarda ses enfants, puis ferma les yeux jusqu'à ce qu'on les eût emmenés. Lui seul pouvait calmer l'égarement de leur mère : *Chère Éliza, souvenez-vous que vous êtes chrétienne*, telles étaient les paroles qu'il lui adressait d'une voix ferme, mais pleine de sensibilité. »

Ainsi mourut misérablement, à quarante-sept ans, un homme qui avait joué un si beau rôle en Amérique, et qui semblait appelé par son âge à rendre encore des services. Soldat, écrivain, homme politique, financier, avocat, on l'avait trouvé au niveau de toutes les situations, toujours le même; gai, ardent, résolu, aussi tranquille sur un champ de bataille qu'à la barre des tribunaux de New-York, et aussi résolu comme avocat que comme capitaine. Ce fut en Amérique un grand deuil, d'autant plus qu'on n'estimait pas l'homme avec lequel il s'était battu, mauvaise opinion que celui-ci justifia quelques années plus tard. En 1807, on le trouve engagé dans une entreprise qui pouvait amener une révolution aux États-Unis; il avait l'intention d'entraîner les États de l'Ouest, de se rendre maître de la Nouvelle-Orléans, et de conquérir le Mexique à son profit.

Un des amis d'Hamilton, Fisher Ames, écrivit une notice sur la mort de son ami ; il le compare à Germanicus enlevé à l'amour du peuple romain; il ajoute que l'Amérique savait ce qu'elle avait perdu par ce qu'Ha-

milton avait fait pour elle, mais qu'elle ne savait pas ce qu'il pouvait faire encore pour la servir. La pensée est noble et belle; mais quel que fût le génie et le patriotisme d'Hamilton, son temps était passé. Il arrive toujours aux hommes qui remettent l'ordre non-seulement dans les finances, mais dans la société, que s'ils ne se dépêchent pas de mourir, la nouvelle génération oublie ce qu'ils ont fait et ne voit que les défauts de l'édifice. C'est l'histoire d'Hamilton. Le peuple américain, qui jouissait de la liberté, oubliait ceux à qui il la devait; le parti démocratique, qui avait à sa tête des hommes jeunes, ardents, dédaignait Hamilton comme un fédéraliste, c'est-à-dire un adversaire de l'indépendance provinciale et presque un ennemi du pays.

Mais si l'histoire peut dire que l'Amérique a été plus généreuse pour des favoris qu'elle ne l'a été pour Hamilton, faut-il le plaindre? Sa vie, après tout, n'est-elle pas une des plus belles qu'on puisse concevoir? Quant à moi, je plains beaucoup les hommes qui vivent dans un pays où il n'y a pas de liberté. Un homme de talent, un patriote qui naît aujourd'hui en Pologne ou à Venise, voilà celui qui me semble malheureux. Comprendre la liberté, l'aimer et ne pouvoir la servir, voilà ce que j'appelle être victime du sort. Mais lutter dans un pays libre, combattre des adversaires, injustes et violents peut-être, mais les combattre en pleine lumière, avec le pays et l'avenir pour juges; être victorieux aujourd'hui, vaincu demain : ceci c'est la vie, il ne faut pas s'en plaindre, et je crois qu'Hamilton pouvait se trouver heureux. Il avait eu la vie la plus intense, la plus active

et en même temps la plus belle et la plus noble qu'on puisse rêver. Soldat, il avait combattu pour l'indépendance de la patrie; législateur, il avait fondé cette constitution qui devait faire le bonheur de la nation; ministre, il avait rétabli la fortune et le crédit de l'Amérique. Il avait lutté à la tribune et sur les champs de bataille; il avait été honoré de la confiance et de l'amitié de Washington. Le rêve de l'enfant s'était réalisé.

Ajoutez que sa conscience devait lui rendre justice: il avait été le véritable ami du peuple, ne le flattant jamais, faisant appel à sa raison, ne se lassant jamais de lui dire la vérité, ne se faisant jamais le complaisant des passions du moment; enfin il mourait jeune, plein de gloire et laissant après lui les plus beaux souvenirs. Car qu'y a-t-il de plus beau que la vie d'un homme sur le tombeau duquel on peut écrire : « Celui-là n'a aimé que la patrie, la justice et la liberté ? »

DIXIÈME LEÇON

MADISON, FRANKLIN.

Messieurs,

La révolution américaine a passé par trois phases distinctes. Il y a pour ainsi dire trois actes dans ce grand drame qui a commencé par l'émancipation des colonies et qui a fini par l'installation du gouvernement libre de 1789.

Dans la première partie, celle qui s'étend de 1763 à 1775, on reste dans les limites de la légalité. L'Angleterre élève des prétentions contre lesquelles les Américains protestent. On se querelle, et peu à peu on se fait à l'idée d'une séparation. A ce moment, les acteurs principaux sont des avocats, des gens qui parlent ou qui écrivent ; c'est James Otis à Boston, Patrick Henry dans la Virginie. En Angleterre, c'est Franklin qui défend les droits de ses compatriotes. Washington est encore dans l'ombre, et on ne pense pas à la guerre.

Le second acte commence au congrès révolutionnaire de 1775 et va jusqu'à la fin de 1782. C'est le règne de la guerre. L'épée est tirée du fourreau ; Washington

prend le premier rang dans le cœur de ses compatriotes. Il y a cependant des hommes qui parlent et écrivent encore : Samuel et John Adams, Jefferson, le rédacteur de la déclaration d'indépendance, et quelques autres. Mais la parole est au canon.

Puis vient le troisième acte du drame. Il y a un gouvernement impuissant; la confédération n'est pas assez forte pour réunir en un faisceau le peuple des États-Unis. C'est alors que de nouveaux acteurs paraissent sur la scène. Ce sont des hommes arrivés pendant la révolution, qui n'ont pas connu la puissance anglaise, qui sont animés par un commun patriotisme, et qui veulent donner à leur pays, non pas la centralisation, mais l'unité. Ce sont des jeunes gens. C'est Hamilton qui a trente ans à peine, Madison qui a trente-six ans. Les gens qui ont fait la révolution ont tellement lutté contre la tyrannie, qu'ils en ont pris l'horreur du pouvoir, comme les hommes qui luttent contre la superstition finissent par avoir l'horreur de la religion. Capables de tout détruire, ils sont incapables de rien fonder. Il faut que des esprits plus modérés, des hommes qui n'ont pas eu à souffrir de la lutte avec l'Angleterre, des jeunes gens prennent à leur tour la direction des affaires. C'est Hamilton et Madison qui ont le plus contribué à la constitution. Je vous ai fait la biographie d'Hamilton, je vous parlerai aujourd'hui de Madison et d'un vieillard qui couronna sa vie en se faisant le champion de la constitution, c'est Franklin.

Madison était né en 1751 dans le comté d'Orange, en Virginie; il appartenait à une de ces familles riches qui

vivaient sur leurs terres comme la *gentry* anglaise. Il reçut une excellente éducation, et joua de bonne heure un rôle dans l'État. Dans les pays de population nombreuse, dans les grandes villes, il y a souvent beaucoup d'hommes capables qui sont étouffés dans la foule et ne peuvent se faire un nom; mais dans les pays clair-semés, où l'administration communale est remise entre les mains des familles les mieux assises, un homme peut réussir de très-bonne heure, et c'est ainsi qu'en Amérique comme en Angleterre on s'habitue fort jeune à la pratique des affaires publiques.

Élevé à Princeton, dans le New-Jersey, Madison revint en Virginie en 1773, et se fit inscrire au barreau. En 1776, on le mit dans la convention qui rédigea la constitution de Virginie. Il y fit ses premières armes, et il lui est arrivé cette singulière fortune que, cinquante-trois ans plus tard, il put réformer cette constitution qu'il avait faite étant jeune homme. En 1780, on l'envoie au congrès. Ce fut le commencement de sa vie politique. Il se trouva auprès d'Hamilton, partisan, comme lui, de l'unité nationale, et dans cette assemblée il rendit de véritables services.

Après la paix de 1781, vous vous rappelez que faute de ressources le congrès se trouva dans l'impossibilité d'agir, soit à l'intérieur, soit au dehors. Hamilton demandait aux États de laisser établir un impôt de douane qui aurait donné au congrès un élément de puissance, l'argent. Ce fut Madison qu'en 1783 on chargea de rédiger l'adresse qui sollicitait les États de faire ce sacrifice. Cette adresse est restée célèbre. Rarement on a

parlé un langage plus noble, rarement on a mieux fait sentir à un pays qu'il a des devoirs à remplir et que l'honnêteté est son plus grand intérêt.

Madison sortit du congrès en 1783. Pendant la révolution on avait pris une telle crainte du despotisme, les esprits s'étaient tellement montés contre l'Angleterre, qu'on redoutait toujours que les excellents bourgeois du congrès ne devinssent des tyrans et ne voulussent s'éterniser au pouvoir. On imagina donc de décider que personne ne resterait plus de trois ans de suite au congrès. C'est ce qu'on appela le système de rotation. En d'autres termes, quand un homme avait fait son apprentissage politique, on le renvoyait pour le remplacer par un nouveau député qui ne savait rien. C'est un mauvais système auquel les Américains, qui sont des gens pratiques, ont depuis longtemps renoncé. La politique est un métier qui demande un apprentissage comme tous les métiers, et plus un homme y vieillit, plus il peut rendre de services.

En Virginie, il fut donné à Madison d'attacher son nom à un des actes les plus considérables de la révolution, un de ceux qui ont eu le plus d'influence sur les destinées de l'Amérique, et celui peut-être qui aura l'action la plus forte sur les destinées du vieux continent. La Virginie avait été constituée en vertu d'une charte royale. On avait eu soin d'y établir des immunités pour l'Église anglicane; on avait décidé que les citoyens contribueraient à l'entretien du culte national, sans égard à leur croyance ni à leur confession. Le résultat de ce privilége avait été ce qu'il

est dans tous les pays où il y a une Église d'État. L'Église était restée attachée au pouvoir qui la payait, et le peuple avait pris en horreur cette Église qui, au commencement de la révolution, s'était trouvée royaliste quand tout le monde était républicain. Il y avait donc peu de sympathie pour cette Église. Or, un homme qui n'était pas un bon chrétien, il faut l'avouer, mais qui était un grand ami de la liberté, Jefferson, proposa un bill pour l'établissement de la liberté religieuse. C'est à lui que se rattache un mouvement qui, aujourd'hui, ne fait que commencer chez nous. Jefferson partait d'une idée parfaitement juste, mais que des siècles de préjugés ont obscurcie en Europe : c'est qu'il y a certaines choses qu'il n'appartient pas à l'État de régler, et, parmi ces choses, les rapports de l'homme à Dieu, les droits de la conscience. Il faut donc mettre en dehors de la politique la liberté de conscience; or, cette liberté implique nécessairement pour chacun le droit de se réunir avec ceux qui pensent de la même façon, et par conséquent le devoir de payer son Église, sans demander à un tiers qui pense autrement que lui de contribuer à l'entretien d'un culte qui n'est pas le sien. Cette idée fut accueillie avec un certain étonnement dans l'assemblée de Virginie; on ne voulait pas aller aussi loin que le demandait Jefferson. Le bill fut ajourné. L'année suivante, Jefferson était en France; Madison reprit la question. Madison n'était pas de la trempe de Jefferson. C'était un esprit modéré, et qui, à cause de sa modération même, faisait réussir les causes auxquelles il s'attachait. Il em-

porta le vote de ce bill, qui fut dès lors la loi de la Virginie.

Cette loi ne fut pas adoptée partout dès le premier jour : c'est seulement en 1835 que le Massachusetts, le dernier de tous les États de l'Union, a accepté la liberté religieuse. Mais aujourd'hui qu'on jouit pleinement de cette liberté, on se demande comment, pendant si longtemps, on a refusé ce qui est l'avantage de l'Église, des fidèles, et, en dernière analyse, de la religion et de l'État.

Dans cette assemblée de Virginie, Madison continua l'œuvre qu'il avait commencée au congrès. Il voulait arriver à constituer un pouvoir central, à fondre les intérêts communs des treize colonies de façon à donner à l'Amérique cette tête qui lui manquait. L'Amérique, en effet, était alors un grand corps qui n'avait pas de tête. La Virginie avait intérêt à ce que le commerce fût réglé d'une façon uniforme. Ce n'était pas un pays commercial; par conséquent elle avait à souffrir des droits particuliers que mettaient à l'entrée les États qui lui fournissaient les marchandises de l'Europe et des Antilles. De plus, la Virginie avait des querelles avec le Maryland pour le règlement des eaux communes aux deux pays. Madison, inspiré et soutenu par quelques patriotes, proposa de former une convention où les délégués des États intéressés dans cette question feraient une législation uniforme pour toutes les parties. C'est ce qu'on a appelé la Convention d'Annapolis. C'est là qu'en 1785 Madison se trouva auprès d'Hamilton.

Nous avons vu comment Hamilton profita d'une si-

tuation désespérée pour en appeler au pays, et décida l'Amérique à se sauver elle-même. Madison soutint avec énergie le projet patriotique de son jeune ami. Il rentra ensuite en Virginie. La Virginie était l'État qui avait mené la révolution. L'agitation politique était partie du Massachusetts; mais la Virginie, par son importance, la richesse de ses habitants, la grande figure que faisaient ces riches propriétaires avec leurs nègres ou leurs attachés, n'avait pas joué un moins grand rôle. C'était là qu'était l'aristocratie coloniale.

Si la Virginie se prononçait pour la révision, il était sûr qu'elle entraînerait le reste de la confédération. Madison finit par emporter toutes les voix, et, le 4 décembre 1786, la Virginie déclara, avant tous les autres États, qu'elle voulait une réforme de la constitution, et elle nomma des délégués à la future Convention. Ce fut à la sagesse de Madison qu'on dut de voir figurer le nom de Washington sur cette liste, et ce grand nom entraîna ceux qui pouvaient hésiter. Ce sont certainement là de beaux services rendus par un homme de trente-cinq ans.

Madison en fut récompensé en voyant son nom porté sur la liste. Il fut envoyé le quatrième à la Convention fédérale. Il prit dans cette assemblée un rôle remarquable. Il sentit d'abord qu'il se faisait là une grande expérience : il s'agissait de savoir si la république était possible sur un immense territoire. Il n'y avait pas d'exemple d'un tel fait dans l'histoire. L'antiquité nous montre des petites cités qui vivent en république; le système de l'antiquité est municipal. Quand Rome a

voulu devenir une grande république, elle est devenue un empire, une démocratie sans représentation, sans garanties politiques et à la merci de la soldatesque. Les Pays-Bas n'avaient été qu'une collection de petites républiques, et n'avaient pas su se donner l'unité nécessaire pour faire un grand pays. L'Amérique cependant voulait être un grand pays. Madison sentait cela, et cherchait à organiser de la meilleure façon possible le pouvoir national de façon à ce qu'on pût constituer une république. C'était sa pensée, qu'il assistait à une œuvre décisive pour l'Amérique et pour l'humanité. Aussi, tandis que ses collègues s'occupaient de ce qu'ils avaient à faire dans l'assemblée, il consacrait ses nuits à tenir un procès-verbal très-exact de ce qui s'y disait. Et ce procès-verbal, connu sous le nom de *Papiers de Madison* et publié cinquante ans plus tard, est aujourd'hui le plus sûr commentaire de la constitution.

A ce moment, les idées de Madison étaient plus sages et plus pratiques que celles d'Hamilton. Hamilton rêvait une république aristocratique : l'Angleterre avec un président au lieu d'un roi, et des sénateurs viagers au lieu de lords héréditaires. Madison, au contraire, voulait une organisation entièrement démocratique, mais avec un pouvoir exécutif énergique et deux chambres. Il regardait l'institution d'une seule chambre comme mortelle pour la république. Il voulait, en outre, un pouvoir judiciaire indépendant; en deux mots, un gouvernement assez fort pour maintenir l'unité, mais hors d'état d'écraser l'indépendance locale.

C'est lui qui eut la conception la plus nette de la

constitution qui pouvait le mieux convenir aux États-Unis. Ce n'était pas un esprit de grande portée; mais s'il voyait les choses un peu terre à terre, il les voyait bien, et en outre il avait cet esprit de modération qui, en politique, est la vertu principale.

Lorsqu'après quatre mois de travail on vota cette constitution qui ne satisfaisait personne, et c'est peut-être pour cela qu'elle était excellente, Madison sentit qu'il fallait la défendre. On s'imagine aujourd'hui que cette constitution fut reçue avec acclamation : tout au contraire. On accusait les gens qui l'avaient faite d'être des usurpateurs de la souveraineté; ils avaient trompé Washington, disait-on, et rêvaient l'établissement du despotisme à leur profit. Chez les patriotes les plus exaltés, il y eut une opposition violente contre cette œuvre qui devait être adoptée par le peuple. C'est que les hommes les plus considérables de la révolution, ceux qui avaient joué un rôle de 1763 à 1787, n'avaient pas du tout l'idée de cette consolidation du pouvoir. Ayant passé leur vie à lutter contre la métropole, il leur semblait que l'affaiblissement du pouvoir était la première condition de la liberté. Fanatiques de l'indépendance locale, ce nouveau système de gouvernement, qui faisait de l'Amérique un grand État et qui annulait les vieilles colonies, était quelque chose d'étrange pour eux, qui avaient vécu pendant tant d'années sous l'empire d'idées tout opposées.

La première façon de triompher de cette opposition, c'était la presse. C'était le peuple qui devait décider de la constitution, c'était au peuple qu'il fallait s'adres-

ser. Madison se réunit donc à Hamilton et à Jay pour publier *le Fédéraliste*. Le grand rôle, dans cette polémique, fut pour Hamilton, esprit vif et philosophique. Madison était une intelligence moins puissante; cependant il écrivit à peu près le tiers du *Fédéraliste*. Ses articles sont pleins de sens : ce ne sont pas, comme les morceaux dus à la plume d'Hamilton, des pages qu'on peut traduire, et qui, encore aujourd'hui, nous intéressent. Mais tout ce qu'on pouvait dire de sensé sur une question a été dit par lui.

Le *Fédéraliste* faisait une certaine impression sur les gens qui lisaient, mais les gens qui lisent ne sont pas la majorité. Madison se rendit alors dans la législature de Virginie, pour rendre au pays un suprême service.

La constitution avait été faite par une Convention et adoptée par le congrès qui l'avait proposée à chaque colonie; autrement dit, dans chaque colonie, le peuple nommait une convention, qui discutait à nouveau : c'était le peuple qui, dans les conventions des treize États, discutait treize fois la constitution. En Virginie, la convention était réunie; Madison en faisait partie. C'est peut-être là qu'il a le mieux mérité de la patrie.

D'après l'usage reçu, il fallait neuf États pour que la constitution fût adoptée. On se disait que si neuf États adoptaient la constitution, les autres États ne voudraient pas demeurer en dehors de l'Union, et qu'on marcherait aussitôt l'Union formée.

Il y avait déjà sept États qui s'étaient prononcés pour l'acceptation; on était à peu près sûr du huitième, le

New-Hampshire. Le vote de la Virginie était donc décisif. Mais dans cette convention se trouvaient des hommes d'une grande valeur qui ne voulaient pas de la constitution, et à leur tête Patrick Henry, le plus ardent et le plus éloquent orateur de la Virginie, le premier apôtre de la révolution. Patrick Henry ne voulait pas de la constitution par des motifs qui paraissent aujourd'hui singuliers. Le Sud s'est séparé du Nord en prétendant que la constitution fédérale permettait à tout État de se retirer de l'Union, que ce n'était qu'un traité d'alliance entre États souverains, et que quand un État trouvait le lien trop serré, il pouvait le rompre. Eh bien, il y a soixante-dix ans, ces mêmes gens du Sud ne voulaient pas de la constitution parce qu'elle détruisait la souveraineté des États, et établissait un pouvoir central; c'est-à-dire qu'ils attaquaient la constitution il y a soixante-dix ans, en lui reprochant d'être ce qu'elle est réellement, tandis qu'aujourd'hui on lui dénie ce caractère pour plaire aux passions du moment.

« Quoi! disait Patrick Henry, vous commencez votre constitution en disant : « *Nous, le peuple des États-* « *Unis,* nous avons décidé telle chose! » Vous deviez dire : « *Nous les États;* » car il n'y a pas de peuple américain, mais treize États souverains. Vous usurpez la souveraineté en parlant au nom du peuple. »

La réponse était trop facile. L'acte rédigé à Philadelphie était un projet qui devait être adopté par le peuple. Un notaire parle toujours au nom de son client. C'était au peuple américain à mettre sa signature au bas de cet

acte et à se l'approprier. Mais pour Patrick Henry, cette idée était le renversement de tout ce qu'il avait vu. Henry était soutenu par des hommes considérables, tels que Georges Mason et Monroë, qui fut le successeur de Madison à la présidence. Le résultat du vote était douteux. Il y avait soixante-huit membres, et la convention était également partagée. Ce fut là que triompha l'excellent esprit de Madison. Il avait l'art peu commun de ne pas blesser ses adversaires. Nous avons des avocats habiles, qui n'ont d'autre préoccupation que l'effet que leur discours fera le lendemain dans le journal; quand les ministres auront été bien aiguillonnés, tourmentés, le lendemain le pays dira : Voilà un beau discours? Mais de cette façon on ne fait pas les affaires du pays. Le véritable politique est celui qui s'occupe de la cause qu'il défend plus que de sa vanité; il évite tout ce qui pourrait blesser et cherche à rendre tous les partis favorables à son client, la liberté.

C'était là le talent de Madison. Après une discussion qui ne dura pas moins de vingt jours, il obtint une majorité de huit voix, qui décida du sort de la constitution.

C'est la plus belle page de la vie de Madison celle qui nous intéresse le plus. Plus tard il a joué un grand rôle politique, mais en dehors du cadre de nos études. Je n'en dirai donc que quelques mots. Il était l'ami de Jefferson, qui a eu sur lui une influence prépondérante. Jefferson était le chef du parti qui a toujours voulu grandir les États aux dépens de l'Union, et

qui, dans toutes les querelles entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central, a mis en avant la fatale idée de *nullification*, c'est-à-dire de séparation. Ministre sous Jefferson de 1801 à 1809, et son successeur comme président des États-Unis, de 1809 à 1817, Madison n'a été que le continuateur de son maître. Lui et Monroë ont été les interprètes de la politique de Jefferson; on peut dire que Jefferson, ou pour mieux dire sa pensée, a régné vingt-cinq ans sur les États-Unis, et cette pensée a fait dévier la constitution.

En 1817, Madison se retira de la vie politique; il mourut en 1835, chargé de gloire et de jours. C'était un honnête homme dont la vie a été très-utile à son pays; mais selon moi la plus belle partie de cette vie, si longue et si bien remplie, a été la première. Sans être injuste pour les services de Madison et le mérite de sa présidence, on peut dire que ce qu'il a fait de plus grand, c'est ce qu'il a fait dans sa jeunesse, lorsqu'associé avec Hamilton il a été un des fondateurs de la liberté.

Dans la convention de Philadelphie il y avait à côté de Madison, et au-dessus de lui, un vieillard de quatre-vingt-deux ans, le Nestor de l'Amérique, Benjamin Franklin. En France, qui ne connaît cette figure pleine d'une malicieuse bonhomie? Franklin était revenu de France en 1785. A Paris comme à Versailles, il avait su, sous les dehors d'un simple fermier de Pensylvanie, se faire adopter par tout ce qu'il y avait de beaux esprits. Le bon Franklin, qui ne portait pas de poudre, avec sa tête chauve et sa canne de pommier, était le diplomate

le plus fin, le plus madré qu'on ait jamais vu en France, et il y avait rendu les plus grands services à son pays. Il était rentré en Amérique, fort souffrant de la pierre et fatigué par l'âge; mais sans consulter ses forces, on l'avait nommé délégué de Pensylvanie à la Convention. Il y représentait le siècle passé. Il y avait là des gens comme Hamilton, né en 1757, comme Madison, né en 1751, qui devaient regarder comme un ancêtre le politique qui, en 1754, à une époque où personne ne songeait à l'Union, avait proposé cette Union au congrès d'Albany. De 1757 à 1785, Franklin avait passé la plus grande partie de sa vie en Angleterre ou en France, mais il s'était toujours trouvé en Amérique aux moments importants; en 1776 il y avait signé la déclaration d'indépendance, et maintenant il s'y trouvait encore pour signer la constitution. C'était le bon génie de la confédération américaine; il était toujours là dans les moments de crise pour donner du courage au plus timide et de l'esprit au plus sot.

Dans la Convention, Franklin ne pouvait prendre le premier rang. C'était un esprit très-fin qui n'avait jamais fait une affaire sans réussir; mais ces esprits-là, si utiles qu'ils soient à eux-mêmes, à leur famille et même à leur pays, ont d'ordinaire une portée assez courte. C'est ce qui frappe quand on lit ce qu'a écrit Franklin. Tout y est fin et sage, mais d'une sagesse un peu bornée. En politique, Franklin avait apporté de France des idées empruntées à Turgot et aux philosophes du temps, et l'emprunt n'était pas heureux. Il avait apporté l'idée d'une assemblée unique, et disait que deux assem-

blées lui faisaient l'effet d'un cheval attelé par devant et d'un cheval attelé par derrière à la même charrette. Le mot était piquant, mais Franklin ne voyait pas le grand côté de la question, c'est qu'une assemblée unique est nécessairement un pouvoir sans contre-poids et sans responsabilité, c'est-à-dire un despotisme de la pire espèce, avec tous les entraînements, toutes les passions et toutes les faiblesses de ce mauvais gouvernement. Une assemblée unique, c'est l'hydre à plusieurs têtes, un pouvoir à la fois très-violent et très-faible. Dans l'histoire il n'y a pas d'exemple d'assemblée unique qui n'ait mené le pays à la révolution, à l'anarchie et au despotisme, héritier ordinaire de l'anarchie. C'est là un argument que la plaisanterie la plus ingénieuse ne peut ébranler.

Franklin avait aussi rapporté de France l'idée très-fausse que le président d'une république et les principaux fonctionnaires ne doivent pas être payés. Cette absence de salaire constitue forcément une aristocratie, et ne rend pas les gens plus vertueux ; il faut toujours se rappeler le mot de Talleyrand à propos de je ne sais quel fonctionnaire : « Il ne demande rien, ce sera cher ! »

Si Franklin, cet esprit d'ordinaire si pratique, avait eu le tort de rapporter de France certaines théories politiques qui ne valaient pas les idées américaines, il apportait en revanche dans la Convention un grand élément de concorde et de paix. Franklin, ce patriarche que chacun respectait, et dont on craignait même l'esprit et la malice, pouvait dire la vérité à tout le

monde sans fâcher personne. Quand s'agitaient les passions, il rappelait qu'on était là pour donner une constitution à l'Amérique, et non pour se quereller; et à ceux qui lui disaient qu'ils ne pouvaient se déjuger, il répondait finement que déclarer qu'on ne changera jamais d'avis n'était pas toujours une preuve d'esprit et n'avait jamais convaincu personne.

Quand la constitution fut terminée et qu'il ne resta plus qu'à la signer, ce qui n'était pas de peu d'importance, Franklin, à qui elle ne plaisait pas, mais qui sentait la nécessité d'établir un gouvernement, fit lire par Wilson le discours suivant. C'était son testament politique, et il est digne de lui.

« Monsieur le président,

« J'avoue qu'il y a certaines parties de cette constitution que je n'approuve pas à présent; mais je ne suis pas sûr que je ne les approuverai jamais. J'ai vécu longtemps, et l'expérience m'a souvent obligé de changer d'avis sur d'importants sujets. Je croyais avoir raison; mais de meilleurs renseignements, des études plus approfondies, me prouvaient qu'il en était autrement.

« Voilà pourquoi, plus je deviens vieux, et plus je me sens porté à douter de mon propre jugement et à avoir plus de respect pour le jugement d'autrui. La plupart des hommes, il est vrai, comme la plupart des sectes religieuses, se croient en pleine possession de la vérité; tout ce qui diffère de leur sentiment est une erreur. Steele, un protestant, dit au pape dans une dédicace, que la seule différence des deux Églises, en ce qui touche la certitude de la doctrine, c'est que *l'Église de Rome est infaillible, et que l'Église d'Angleterre n'a jamais tort.* Mais quoique beaucoup de personnes n'aient pas une moins

haute idée de leur infaillibilité propre que de celle de leur secte, il en est peu qui l'expriment aussi naïvement qu'une dame française qui, dans une dispute avec sa sœur, lui disait : « *Ma sœur, je ne sais comment cela se fait, mais il n'y a que moi qui ai toujours raison*[1]. »

« Dans le sentiment où je suis, j'accepte cette constitution avec tous ses défauts, si elle en a, parce que je pense qu'un gouvernement général nous est nécessaire, et qu'il n'y a pas une forme de gouvernement qui ne puisse être une bénédiction pour le peuple, s'il est bien administré. Je crois, en outre, que notre gouvernement sera bien administré pendant une suite d'années, et qu'il ne pourra finir par le despotisme (comme ont fait d'autres gouvernements avant lui) que lorsque le peuple sera devenu si corrompu, qu'il aura besoin d'un gouvernement despotique, étant incapable d'en supporter un autre.

« Je doute aussi qu'avec toute autre Convention nous ayions chance d'avoir une meilleure constitution. Car, lorsque vous assemblez un certain nombre d'hommes pour profiter de l'ensemble de leur sagesse, vous assemblez inévitablement avec tous ces hommes tous leurs préjugés, toutes leurs passions, toutes leurs fausses idées, tous leurs intérêts locaux, tout leur égoïsme. D'une assemblée ainsi composée peut-on attendre une œuvre parfaite ? Au contraire, je suis étonné de trouver que notre œuvre approche autant de la perfection, et je pense qu'elle étonnera nos ennemis, qui attendent avec confiance la nouvelle que nos assemblées sont tombées dans la confusion comme les constructeurs de Babel, et que nos États sont sur le point de se séparer, pour ne plus se rencontrer désormais qu'afin de se couper mutuellement la gorge.

« J'accepte donc cette constitution, parce que je n'en espère point une meilleure, et parce que je ne suis pas sûr qu'elle

1. Franklin a pris cette anecdote dans les mémoires de madame de Staal (mademoiselle de Launay).

ne soit pas la meilleure. Je sacrifie au bien public l'opinion que j'ai eue de ses défauts. Je n'en ai jamais murmuré un mot au dehors. C'est dans ces murs que sont nés mes doutes, c'est dans ces murs qu'ils doivent mourir.

« Si, en retournant auprès de ses mandataires, chacun de nous devait y apporter ses objections et essayer de leur gagner des partisans, nous empêcherions que la constitution ne fût généralement reçue, et nous perdrions tous les effets salutaires et les grands avantages que l'unanimité réelle ou apparente nous vaudra au dehors, aussi bien qu'à l'intérieur. La force et l'efficacité d'un gouvernement, pour procurer ou assurer le bonheur du peuple, dépend beaucoup de l'opinion générale qu'on se fait de la bonté de ce gouvernement, aussi bien que de la sagesse et de l'intégrité de ceux qui gouvernent.

« J'espère donc que dans notre propre intérêt, comme membres de la nation, et dans l'intérêt de la postérité, nous agirons cordialement et unanimement pour recommander cette constitution partout où s'étend notre influence, et que nous tournerons désormais nos pensées et nos efforts à rechercher les moyens que cette constitution soit bien administrée.

« En somme, je ne puis m'empêcher d'exprimer le vœu que, s'il est dans la Convention quelque membre qui ait des objections contre la constitution, cette personne veuille bien faire comme moi, et en cette occasion douter un peu de sa propre infaillibilité, et que pour manifester notre unanimité, elle veuille bien signer cet acte. »

La proposition de Franklin ne fut pas adoptée. Il y eut trois personnes : Randolph, Mason et Elbridge Gerry qui ne signèrent pas la constitution. Le premier par une difficulté de situation, car il soutint la constitution dans la convention de Virginie ; les deux autres par haine d'un gouvernement *consolidé*, nous dirions

centralisé. Cependant on peut dire que l'influence de Franklin fut bonne, et que, grâce à lui, la majorité fut peut-être plus grande.

Quant à lui, il eut un mot digne de Socrate. Il avait les yeux fixés sur la place qu'occupait Washington. Derrière le fauteuil du président était un tableau assez médiocre, qui représentait un soleil. Franklin montrant ce tableau du doigt à ceux qui l'entouraient, leur dit : « Les peintres déclarent que dans leur art c'est chose difficile que de distinguer un lever d'un coucher de soleil. Bien des fois dans le cours de cette session, dans nos alternatives de crainte et d'espérance, j'ai regardé cette peinture sans pouvoir dire si c'était un lever ou un coucher de soleil; mais maintenant j'ai le bonheur de voir que ce n'est pas un soleil qui se couche, c'est un soleil qui se lève. » C'était, en effet, le soleil de la liberté qui se levait sur l'Amérique et sur le monde entier.

Lorsque la constitution fut soumise aux suffrages du peuple, Franklin était mourant et ne quittait plus sa chambre. Il ne pouvait donc faire partie d'une convention d'État; mais il pouvait encore écrire, et vous savez que les derniers écrits de sa plume ne sont pas les moins remarquables. Il y a notamment un pamphlet contre l'esclavage qui est une des choses les plus ingénieuses qu'il ait faites. Il est impossible de combattre cette abominable institution par des arguments plus poignants.

L'écrit que Franklin publia en faveur de la constitution est une parabole intitulée : *Comparaison de la*

conduite des anciens Juifs avec celle des antifédéralistes aux États-Unis.

Un avocat zélé de la constitution fédérale a dit, dans une certaine assemblée publique, « que la répugnance de la plupart des hommes pour une bonne constitution est si grande, que, si un ange du ciel nous apportait une constitution faite au ciel tout exprès pour nous, cette constitution n'en rencontrerait pas moins une violente opposition. »

On lui reprocha l'extravagance de son opinion, il ne se justifia point. Probablement il ne lui vint pas à l'esprit, sur le moment, que l'expérience avait été faite, et qu'elle est rapportée dans la plus fidèle de toutes les histoires, la *sainte Bible;* autrement il me semble qu'il aurait pu soutenir son opinion par cette incontestable autorité.

L'Être suprême avait pris plaisir à élever une famille, jusqu'à ce qu'enfin cette famille devint un grand peuple. Après avoir retiré ce peuple de la servitude, au moyen de plus d'un miracle accompli par Moïse, son serviteur, Dieu donna à ce serviteur choisi, et en présence de toute la nation, une constitution et un code de lois que le peuple devait observer. Ce code avait pour accompagnement et pour sanction la promesse de grandes récompenses, la menace de punitions sévères, comme conséquence de l'obéissance ou de la désobéissance.

Cette constitution, quoique la Divinité y présidât (et c'est pour cela que les écrivains politiques l'appellent *Théocratie*), ne pouvait être mise à exécution que par le moyen de ministres de Dieu; c'est pourquoi Aaron et ses fils, ainsi que Moïse, furent établis comme le *premier ministère du nouveau gouvernement.*

On aurait pu croire qu'un peuple reconnaissant aurait vu avec plaisir la nomination d'hommes qui s'étaient fait connaître en procurant la liberté de la nation, *et qui avaient hasardé leur vie en s'opposant ouvertement à la volonté d'un puissant*

monarque qui voulait retenir le peuple en esclavage. On aurait pu croire qu'une constitution faite pour eux, par la Divinité même, aurait dû être universellement bien reçue.

Mais il y avait dans chacune des *treize* tribus quelques esprits mécontents et inquiets qui excitaient continuellement le peuple à rejeter le nouveau gouvernement, et cela par différents motifs.

Quelques-uns conservaient de l'affection pour l'Égypte, le pays de leur naissance, et chaque fois qu'ils sentaient quelques inconvénients, quelques difficultés, *effet naturel et inévitable d'un changement de situation*, ils réclamaient contre leurs chefs, comme étant les auteurs du mal, et ne voulaient pas seulement retourner en Égypte, mais lapider ceux qui les en avaient délivrés.

Ceux qui inclinaient vers l'idolâtrie n'étaient pas contents qu'on eût détruit *leur Veau d'or*. Beaucoup de chefs pensaient que la nouvelle constitution serait nuisible à leur intérêt particulier, et que *les bonnes places seraient prises par la famille et les amis de Moïse et d'Aaron.*

Joseph et le Talmud nous donnent certains détails qui ne sont pas dans l'Écriture, et nous disent que Corah, ambitieux de la prêtrise et blessé de la voir donner à Aaron, se plaignit que Moïse eût fait cette nomination *sans le consentement du peuple;* et qu'il accusa Moïse d'avoir, *par divers artifices,* obtenu *frauduleusement* le gouvernement, *privé le peuple de ses libertés,* et conspiré avec Aaron *pour perpétuer la tyrannie dans sa famille.* Et ainsi, quoique le vrai motif de Corah fût de supplanter Aaron, il persuada au peuple qu'il ne voulait que le bien public.

Et alors le peuple, ému par ses insinuations, commença à crier, et on accusa Moïse d'ambition et de *péculat.* Il n'y avait pas de preuves de péculat, et cependant *des faits,* quand ils sont vrais, sont par leur nature susceptibles d'être prouvés. Mais ces accusations réussissent toujours auprès de la populace; car il n'y a aucune accusation aussi aisément faite ou

aussi aisément acceptée par les coquins qu'une accusation de coquinerie.

Enfin, deux cent cinquante des principaux, *fameux dans les tribus*, hommes de renom, se mirent à la tête de la foule qu'ils excitaient, et la poussèrent à un tel degré de frénésie, qu'elle criait : « Lapidons-les, lapidons-les, *et assurons ainsi nos libertés.*

De tout ceci il appert que les Israélites étaient un peuple jaloux de sa liberté nouvellement conquise. Cette jalousie en elle-même n'est pas un défaut ; mais, en se laissant mener par des hommes artificieux, qui parlaient de *l'intérêt public et ne songeaient qu'à leur intérêt propre*, le peuple d'Israël attira sur lui de grands malheurs.

La même histoire inestimable nous apprend encore qu'après une suite de siècles, quand cette constitution fut devenue vieille et corrompue et qu'on proposa de la corriger, la populace dont les ancêtres avaient accusé Moïse de vouloir régner en criant : « Lapidez-le, lapidez-le ; » cette populace, excitée par le grand prêtre et par les Scribes, accusa le Messie de vouloir se faire roi des Juifs, et cria : « Crucifiez-le, crucifiez-le. »

De quoi il est permis de conclure que l'opposition de la foule à une mesure publique n'est pas toujours une preuve que la mesure soit mauvaise, encore bien que l'opposition soit excitée et dirigée *par des hommes de distinction.*

De ce qu'on s'oppose violemment et sans raison à la constitution, je n'entends pas conclure que notre Convention générale ait été divinement inspirée quand elle a dressé cet acte important. Mais j'avoue que j'ai tellement foi dans le gouvernement général du monde par la Providence, que je ne puis me figurer qu'un acte aussi important pour le bien-être de tant de millions d'hommes qui existent aujourd'hui, ou qui formeront la postérité d'une grande nation ; que cet acte, dis-je, ait pu se faire sans être en quelque degré influencé, dirigé, gouverné par ce Maître tout-puissant, présent partout, et tou-

jours bienfaisant, en qui tous les êtres inférieurs vivent, agissent et existent.

B. F.

Franklin vécut assez pour voir la mise à exécution de la constitution, et dans une lettre qu'il écrivait à Washington, en 1789, au moment où celui-ci venait de commencer sa présidence, il lui disait : « Quant à moi, dans mon intérêt, il eût mieux valu que je fusse mort il y a déjà deux ans, car depuis deux ans je souffre des douleurs cuisantes; mais je ne regrette pas de les avoir vécus, puisqu'ils m'ont permis de voir notre situation présente. J'achève ma quatre-vingt-quatrième année, et probablement ma vie ici-bas; mais, dans quelque situation que je sois placé après ma mort, s'il me reste le souvenir de ce qui s'est passé sur la terre, je garderai l'estime, le respect et l'affection avec lesquels j'ai été depuis si longtemps votre ami. »

Et dans son testament, il lègue sa canne à Washington.

« Je lègue, dit-il, ma canne de pommier sauvage surmontée d'une belle pomme d'or figurant un bonnet de liberté, à mon ami, à l'ami du genre humain, au général Washington. Si c'était un sceptre, elle serait digne de lui et bien placée dans sa main. »

Vous voyez ce que sont ces hommes qui ont fait la constitution américaine, combien ils diffèrent, hélas! par le beau côté, des hommes de la révolution française. Dans notre révolution, nous ne trouvons que des partis se faisant une guerre acharnée, des gens qui apportent

chacun leur système, et qui sont impitoyables pour qui ne pense pas exactement comme eux. Je ne parle pas de la différence qui séparait les Girondins des Jacobins, quoiqu'à vrai dire, plus j'ai voulu m'en rendre compte, moins j'ai pu voir en quoi elle consiste; je ne puis pas prendre au sérieux cette accusation de *fédéralisme* inventée pour les faire guillotiner; mais il m'est tout à fait impossible de voir ce qui politiquement sépare Danton de Robespierre; je n'aperçois dans leurs sanglants démêlés autre chose que des haines furieuses et de basses jalousies. Ce ne sont pas des idées qui séparent ces hommes, ce sont des passions dont la France est l'enjeu.

Au contraire, voyez ce qui se passe en Amérique. La constitution ne satisfait personne. Hamilton, qui avait été le premier auteur de la réunion, déclare que nul dans la Convention n'est moins content que lui. Pour lui, la constitution est trop démocratique. Elle ne l'était pas assez pour Franklin. Washington doute qu'elle puisse réussir. Randolph vote contre. Personne ne croit au succès. Va-t-on se réunir pour renverser cet édifice vacillant au risque de perdre le pays en le livrant à l'anarchie? Non. Tous ces hommes sont des patriotes habitués aux affaires. Leur idée à tous est la même : « Essayons de la constitution. A force de bon vouloir, nous en corrigerons les défauts. »

Grande leçon, messieurs, et qui nous apprend qu'il n'y a pas de constitution dont on ne puisse tirer la liberté, quand elle est mise en œuvre par des gens de cœur qui désirent avant tout le bien public. C'est là le

grand côté de la révolution américaine; elle a apporté au monde un noble exemple, celui d'honnêtes gens, divisés d'opinion, mais réunis par le patriotisme, n'ayant qu'une pensée, assurer la liberté de leur pays. C'est là ce qui fait la gloire éternelle d'hommes tels qu'Hamilton, Madison, Franklin, et du premier de tous, Washington!

ONZIÈME LEÇON

RUFUS KING. — EDMOND RANDOLPH. — JAMES WILSON. — GOUVERNEUR MORRIS.

Messieurs,

J'ai essayé dans les précédentes leçons de vous faire connaître deux des principaux auteurs de la constitution américaine, Hamilton et Madison. Je leur ai joint Franklin qui, par l'autorité de son nom, de ses services et de son esprit, exerça une influence bienfaisante sur la Convention de 1787.

D'autres membres de cette assemblée prirent aussi une part importante à la rédaction de la constitution. Il n'y avait pas moins de cinquante-cinq délégués dans la Convention ; tous apportèrent à l'accomplissement de leur tâche un zèle, un patriotisme qu'on ne saurait trop reconnaître. Tous n'étaient pas distingués au même degré, et je n'ai pas la prétention de les faire tous comparaître devant vous. Il y en a d'abord un certain nombre qui, n'ayant rien à dire, eurent le bon esprit de se taire, ce qui est rare dans les assemblées ; il y en a quelques autres qui sont plus célèbres comme hommes

d'État que comme orateurs, et dont la vie ne rentre pas dans le cadre de nos études. Parmi ceux qui jouèrent un certain rôle, j'en ai choisi quatre, pour vous faire apprécier les qualités diverses qui se firent remarquer dans la Convention. Ces quatre hommes, qui ont laissé un certain nom, sont Rufus King du Massachusetts, Edmond Randolph de la Virginie, James Wilson et Gouverneur Morris de la Pensylvanie. Ils représentent le bon sens, le patriotisme, la science, l'esprit.

Rufus King était un jeune homme. Je vous l'ai déjà fait observer : les patriotes qui eurent la hardiesse de constituer le gouvernement central, de nouer le faisceau américain, étaient pour la plupart des nouveaux venus. Étrangers aux premières haines de la révolution, unis par la communauté de la lutte et des souffrances, ils ont tous ce qu'on appelait l'esprit *continental*, c'est-à-dire l'esprit américain.

Rufus King était né en 1755 dans le district de Maine, qui faisait alors partie du Massachusetts. Gradué du Collége Harvard en 1777, nous le trouvons en 1778 aide de camp du général Sullivan. En 1783, il entre au congrès. A vingt-sept ans, il débute dans la vie publique, pour n'en plus sortir qu'à sa mort, en 1827. Venu en un temps où les places n'étaient pas considérées comme une monnaie politique, et ne changeaient pas de titulaire à chaque nouvelle présidence, il a passé une partie de sa vie dans les fonctions de ministre des États-Unis près de la cour de Londres et y a laissé la réputation d'un diplomate éminent.

Rufus King appartenait d'abord à ce qu'on pourrait

appeler le parti des États. Il avait compris une union de l'Amérique comme une confédération d'États souverains. Cette doctrine, il l'avait vivement défendue devant le congrès. Aussi s'était-il opposé à la réunion fédérale d'où devait sortir la constitution. Il lui semblait qu'on avait dans le congrès un pouvoir suffisant pour doter l'Amérique du gouvernement dont elle avait besoin. Mais, en 1786, éclata l'émeute du Massachusetts: il fut alors visible pour tous les esprits non prévenus, que, s'il n'y avait pas un pouvoir central pour relier et retenir ensemble toutes les colonies, l'Amérique se diviserait nécessairement, et qu'il n'y aurait ni sécurité, ni liberté. A la nouvelle des troubles du Massachusetts, Rufus King se rendit dans son pays. Il promit à l'assemblée de Boston le secours du congrès. Il lui semblait impossible que, s'il y avait l'ombre même d'un gouvernement en Amérique, ce gouvernement pût laisser une de ses provinces en proie à la sédition. De retour au congrès, Rufus King demanda l'exécution de la promesse qu'il avait faite; il trouva partout une froideur singulière, une impuissance radicale. Parmi les hommes politiques, les uns doutaient de leur droit, les autres ne se souciaient pas d'agir. La vue de ces hésitations et de cette impuissance changea complétement les idées du jeune politique; il comprit qu'il fallait de toute nécessité à l'Amérique un pouvoir en état de maintenir la paix, fût-ce par la force, et le même homme qui avait repoussé l'idée d'un gouvernement central en devint le plus zélé partisan. Ce fut l'idée qu'il défendit dans la Convention avec une énergie singulière. Il dé-

clara qu'il ne sacrifierait pas la sécurité et la liberté du citoyen au fantôme de la souveraineté locale; que les États étaient des corps politiques, et non des souverains, puisqu'en face de l'étranger ils étaient sourds, muets, paralysés. Il ne demandait pas qu'on anéantît l'indépendance intérieure des États, mais qu'on leur ôtât tout ce qui était de la souveraineté générale. En deux mots il voulait qu'on passât d'une représentation d'États à une représentation du peuple, et d'une confédération à une nation. Comme Hamilton et ses amis, Rufus King voulait étouffer en 1787 le germe fatal d'où est sorti la révolution de 1861.

Il n'était point facile de faire admettre ces idées en Amérique. C'est pour cela qu'il est bon de signaler les patriotes qui firent accepter cette grande réforme. Il ne faut pas les juger avec nos idées françaises; nous ne comprendrions pas ce qu'il leur fallut de volonté, de courage et d'efforts. Nous ne connaissons que l'unité; elle est notre folie et nous en sommes justement fiers. Pour apprécier Rufus King, il faut se reporter en Amérique, ou bien il faut se demander comment on s'y prendrait si l'on voulait former une union de la France, de l'Espagne et de l'Italie; quelle part de souveraineté il faudrait laisser à chacun de ces États. Il est évident que si on leur enlevait le droit de faire la paix et la guerre, les traités, les lois de douane, etc., ce ne seraient plus des États souverains, et que, si on le leur laissait, il n'y aurait pas d'union.

Rufus King était tellement pénétré de ce besoin d'unité, qu'il fit insérer dans la constitution une disposition

qui pour nous a peu d'intérêt, et qui est peut-être une des plus importantes. Il fit décider que les États particuliers ne pourraient jamais faire de loi rétroactive, ou de loi qui affaiblit les obligations des contrats. En d'autres termes, il n'est pas permis à la Virginie, par exemple, de déclarer qu'on ne payera que quatre pour cent d'intérêt par an, quand le contrat a stipulé qu'on payerait cinq; qu'on payera en papier quand il a été décidé qu'on payerait en argent. Cette disposition a fort aidé à l'unité des États-Unis. Ce ne sont pas toujours les lois politiques qui font le plus pour l'unité des nations, et il est certain que le Code civil a contribué aux progrès de la démocratie beaucoup plus que toutes nos constitutions. Il en a été de même de la disposition proposée par Rufus King. Supposez en Europe une même loi des contrats, une même monnaie, des douanes communes, et voyez quel pas énorme vers l'unité! Que ne devrait-on pas à celui qui, en rapprochant ainsi les intérêts, rapprocherait les cœurs! Voilà quel fut le rôle de Rufus King. Je le signale pour montrer quelle bonne foi ce jeune politique mettait dans l'accomplissement de sa mission patriotique; comment, au lieu d'apporter dans la Convention fédérale des passions de parti, il n'y avait apporté que l'amour de la patrie.

Rufus Ring nous a laissé le noble exemple d'un citoyen qui se rend à l'expérience, et lui sacrifie sa vanité. Edmond Randolph, un autre enfant de la révolution, nous montrera également ce que peut le patriotisme sur un cœur honnête et dévoué.

Edmond Randolph appartenait à une des premières

familles de la Virginie. Un de ses oncles, Peyton Randolph, avait été le président du premier congrès continental ou congrès de la révolution. Né en 1753, Edmond Randolph était en 1775 un des aides de camp de Washington. Peu de temps après, il était obligé de quitter le général : de grands intérêts le rappelaient en Virginie; il y allait recueillir la succession de son oncle, qui était une succession politique autant que financière. En 1786, c'est lui qui est gouverneur de la Virginie, et qui remplace Patrick Henry. En cette qualité, il exerça une grande influence sur la convocation de la Convention fédérale; ce fut lui qui, d'accord avec Madison, décida Washington à accepter la présidence de cette assemblée. Edmond Randolph fut, lui aussi, député à la Convention fédérale, et chargé par ses collègues de la Virginie de faire un projet de constitution qui pût servir de fonds aux discussions de l'Assemblée. Ce projet, connu sous le nom de *plan de Virginie*, a été singulièrement modifié avant de devenir la constitution fédérale, mais ce fut ce plan qu'on discuta.

Ce projet de constitution montre très-bien ce qu'on voulait en Amérique : un pouvoir exécutif, un double pouvoir législatif, un gouvernement central ayant le droit de faire la paix et la guerre, de lever des impôts, de régler le commerce; mais, en même temps, il nous montre combien on était peu avancé sur les questions les plus délicates. Ainsi Randolph était partisan d'un pouvoir exécutif multiple qui eût laissé l'Amérique dans une faiblesse incurable. Il n'avait pas d'idées plus justes sur le caractère des deux assemblées législatives; il pro-

posait que ce qu'on a appelé plus tard le Sénat fût choisi par la chambre des représentants sur une liste présentée par les législatures des États particuliers. Ce sénat, choisi par l'assemblée des représentants, comme notre conseil d'État de 1848, n'aurait pas eu de racine populaire, et, par conséquent, n'aurait été ni une résistance ni une force. Randolph voulait aussi que le pouvoir judiciaire fût obligé, dans certains cas, de s'associer avec le pouvoir exécutif pour apposer le veto aux décisions du pouvoir législatif.

C'était un système compliqué, et par cela même impuissant.

Dans la Convention, Randolph prit une part active à la discussion. Mais quand vint le moment de signer la constitution, il hésita par un scrupule honorable : il doutait que son mandat l'autorisât à faire un pas aussi hardi. On s'était réuni pour amender les articles de confédération, et, au lieu de cela, on avait fait une constitution nouvelle, une constitution qui n'était plus celle d'une confédération d'États, mais celle d'un peuple. On avait réellement constitué une nation. Les scrupules de Randolph était exagérés, car il ne s'agissait en définitive que d'un projet qu'on soumettait à la nation. Des mandataires ne dépassent point la limite de leur pouvoir lorsqu'ils n'arrivent pas à l'exécution et qu'ils réservent à leur mandant la liberté d'accepter ou de refuser. En France, ce n'est pas de cette façon qu'on agit; nos délégués se chargent toujours de faire pour nous nos propres affaires, et de disposer seuls de nos plus chers intérêts. En Amérique, on respecte mieux la souveraineté popu-

laire. Vous vous rappelez qu'il devait y avoir treize conventions particulières où la constitution serait discutée treize fois par la nation. Avec de pareilles garanties, il semble que les hésitations de Randolph étaient excessives. Néanmoins il refusa de signer; mais, arrivé en Virginie, sentant bien que de l'adoption de la constitution dépendait le salut de l'Amérique, il se sépara de Georges Mason, son compatriote, qui lui aussi avait refusé de signer, et se réunit à Madison pour défendre, comme citoyen, l'acte qu'il n'avait point osé approuver comme simple mandataire. En agissant de la sorte, Edmond Randolph rendit un grand service à la patrie. Dans la convention de Virginie, on avait contre soi l'éloquence de Patrick Henry. Madison avait donné de très-bonnes raisons en faveur de l'Union; mais il fallait un de ces discours qui entraînent une assemblée, car du vote de la Virginie dépendait la destinée même de la constitution. Ce fut Randolph qui se chargea de faire ce discours, et voici quelle en fut la conclusion.

« J'ai travaillé, dit-il, à maintenir notre ancre de salut. Aussi sûrement que je crois en Dieu, je crois que notre sécurité politique, notre bonheur et notre existence comme nation dépendent de l'union des États. Sans cette union, le peuple de Virginie, comme celui des autres États, serait exposé aux indicibles calamités qu'amènent la discorde, les factions, la turbulence, la guerre et le sang versé. Il faut que l'esprit américain et l'orgueil américain se réunissent pour assurer le magnifique triomphe de l'Union. Réveillons cette glorieuse fierté qui a défié les foudres de l'Angleterre. Qu'on ne puisse pas dire de nous qu'après avoir accompli les plus nobles ex-

ploits, vaincu les plus étonnantes difficultés, gagné l'admiration du monde par notre incomparable valeur, nous avons perdu, par notre faute, la réputation que nous avons acquise, notre importance nationale et notre bonheur. Ne souffrons pas que l'histoire dise à la postérité que, pour établir un gouvernement, les Américains ont manqué de sagesse et de vertu !... Saisissez l'heure présente, saisissez-la avec avidité ; si vous la laissez perdre, vous ne la retrouverez pas ! Si l'Union périt aujourd'hui, elle ne renaîtra jamais. Je crois que nos adversaires sont sincères et bien intentionnés ; mais quand je pèse les avantages de l'Union et les terribles conséquences de sa dissolution ; quand je vois le salut à ma droite et la ruine à ma gauche, quand je vois la grandeur et la prospérité nationales, assurées d'un côté, anéanties de l'autre, je ne puis hésiter : je vote pour la Constitution. »

Ce discours est remarquable, et soixante-dix ans plus tard les événements devaient en faire sentir toute la sagesse. Ce qui distingue les hommes qui ont fait la révolution de 1776 de ceux qui ont fait celle de 1861, ce n'est pas le talent, c'est le patriotisme. En 1787, on voit tous les patriotes qui se sont rassemblés à Philadelphie chercher ce qui unit, écarter ce qui divise. En 1861, les gens du Sud ne songent qu'à envenimer les passions. C'est la grande différence des deux époques ; c'est ce qui explique comment les uns ont achevé une révolution, et comment les autres ont commencé une guerre civile qui n'est pas près de finir. Voilà quels ont été les services rendus par les Randolph et les Madison.

Des gens qui ont de l'esprit et qui font de beaux discours, cela se trouve dans tous les temps et dans tous les pays ; mais des politiques qui sacrifient leurs propres

idées pour ne pas empêcher la concorde de s'établir, des hommes d'État qui s'oublient pour ne songer qu'à l'intérêt général, ce sont là de véritables patriotes; l'espèce en est rare, il faut les honorer partout où on les trouve.

Le troisième personnage dont j'ai à vous entretenir est James Wilson de Philadelphie. Son nom est inconnu en Europe. En Amérique même, on n'en parle guère. Son rôle historique est des plus modestes. Il a été un des premiers juges choisi par Washington pour la cour fédérale, et il est mort, je crois, en 1792, à cinquante-six ans, sans laisser un grand souvenir. C'est cependant, pour moi, un des hommes les plus éclairés, un des politiques les plus éminents qu'ait possédés l'Amérique.

Ce qui a contribué à son obscurité, c'est qu'il était étranger. Né en Écosse, vers 1742, élevé à Glascow et à Édimbourg, il avait quitté sa patrie et s'était établi à Philadelphie en 1766. Sans fortune, il était entré dans le collége de Philadelphie, en qualité de *tutor,* c'est-à-dire comme professeur particulier, et s'était fait remarquer par sa connaissance profonde de la littérature classique; puis il avait étudié le droit, s'était fait avocat, et avait obtenu à Philadelphie une position assez honorable pour que, de 1775 à 1783, on l'ait envoyé deux fois au congrès. Il a pris part à toutes les grandes affaires de la révolution. C'est un des signataires de la déclaration d'indépendance; il a concouru au vote des articles de confédération et à celui du système de revenu. Il avait donc en 1787 un fonds d'expérience poli-

tique, et il y joignait l'étude de l'antiquité, cette maîtresse de la vie politique qui n'a point encore épuisé ses enseignements.

Wilson est publié aujourd'hui, mais de son vivant il était apprécié par de bons juges; c'est sur lui que s'appuie Franklin, c'est lui qu'il charge de lire ses discours. Ainsi, en lui rendant justice, je ne peux pas me tromper de beaucoup, puisque Franklin, qui connaissait les hommes, avait pour lui une grande estime.

Quoique étranger de naissance, Wilson était profondément Américain de sentiments et d'idées. Dans la Convention, personne ne vit plus clairement les causes de la faiblesse inhérente au gouvernement de la Confédération. Pour lui les États s'étaient réunis et confondus dans la déclaration de guerre comme dans la déclaration d'indépendance; il n'existait plus ni colonies ni souverainetés distinctes; il n'y avait plus qu'un seul peuple américain, localement partagé en États. Il restait une distinction municipale; il n'y avait plus de distinction politique. Aussi Wilson fut-il de ceux qui insistèrent le plus vivement sur la nécessité d'établir la représentation directe du peuple, comme principe fondamental de la Constitution fédérale. C'est là une des choses les plus importantes et les plus neuves de la constitution des États-Unis. C'est peut-être même une des plus grandes vérités politiques qui aient été trouvées dans les temps modernes. Je m'explique. Jusqu'à la constitution américaine on avait vu des confédérations d'États, c'est-à-dire des États souverains, qui envoient un certain nombre d'ambassadeurs à une

diète. Lorsqu'un de ces délégués est en présence d'une question embarrassante, il n'a pas le droit de se décider par lui-même, il faut qu'il en réfère à son gouvernement, on arrive ainsi à l'impuissance. C'est ce qui fait la faiblesse de la diète germanique qui nous représente cet ancien système, c'est ce qui a fait la faiblesse de la Suisse jusqu'à ce qu'elle se soit décidée à suivre l'exemple de l'Amérique. Toutes ces petites souverainetés étouffent la nation. Il y a des princes ou des États, il n'y a pas de peuple. On le voit aujourd'hui en Allemagne; on l'avait senti en Amérique. Aussi les vrais politiques, Hamilton et ses amis, eurent-ils bientôt compris que, dans une constitution faite pour une république fédérale, il fallait sans doute donner une part aux États, mais réserver aussi une part au peuple; et que, s'il pouvait y figurer en son nom, toutes les difficultés deviendraient faciles à résoudre, car on pourrait toujours en référer à ce juge suprême. En d'autres termes, supposez qu'aujourd'hui à Francfort il y ait deux chambres, dont l'une serait composée des députés des princes, et l'autre des députés directs du peuple allemand, soyez sûrs qu'au bout de huit jours on saurait ce que veut l'Allemagne.

Wilson fut un des grands défenseurs de cette idée, il soutint avec non moins d'énergie l'unité du pouvoir exécutif. Il parla beaucoup dans la Convention, et y fut écouté avec respect; mais le grand service qu'il rendit à la constitution, ce fut la façon dont il la défendit dans la Convention de Pensylvanie. Il parla durant six séances, et jusqu'à deux fois dans la même journée. Ces dis-

cours, qui rempliraient un volume, nous ont été conservés dans les débats de cette Convention, qui ont été publiés par Elliot.

C'est, selon moi, le plus remarquable travail qu'on ait fait sur la constitution américaine. Personne ne l'a mieux comprise, mieux expliquée, n'en a mieux connu l'esprit et prévu la grandeur. On peut rapprocher le *Fédéraliste* des discours de Wilson; mais le *Fédéraliste*, fait pour le grand public, se met à la portée des esprits peu éclairés, il contient des discussions qui aujourd'hui nous semblent prolixes. Dans les discours de Wilson, au contraire, il n'y a que la substance, la moelle des idées, mais je ne connais point de travail sur la liberté politique qui leur soit supérieur.

Wilson commence par examiner l'idée favorite des esprits paresseux : on aurait dû conserver la confédération en l'améliorant; il l'écarte par une anecdote charmante que je vous demande la permission de vous conter. J'aime beaucoup les anecdotes, et il me semble que vous êtes comme les Athéniens : elles ne vous déplaisent pas.

Pope, le poëte anglais, était un petit homme bossu et contrefait; c'était, de plus, un questionneur éternel. Un jour, qu'il était encore plus fatigant que de coutume, vous savez qu'il lui arriva de demander à son interlocuteur ce que c'était qu'un point d'interrogation, et que ce dernier, impatienté, lui répondit : « C'est une petite figure bossue et tortue qui fait toujours des questions.» Or Pope avait l'habitude de s'écrier quand il lui arrivait quelque événement : « *God mend me*, que Dieu me re-

dresse; » ce qui, en anglais, s'entend aussi bien au moral qu'au physique.

Un jour qu'il revenait de soirée, il était accompagné d'un enfant qui portait devant lui la lanterne pour éclairer la route. L'enfant arrive à un large ruisseau et saute par dessus, laissant Pope de l'autre côté et fort en peine. Pope alors de s'écrier : « *God mend me*, que Dieu me redresse! — Vous redresser, lui répondit le gamin, Dieu aurait plus tôt fait d'en créer une demi-douzaine de tout neufs! » Voilà l'histoire de Wilson. Revenons à son discours.

Il y avait, dit-il, dans la situation où se trouve l'Amérique, quatre partis à prendre. D'abord laisser les treize États séparés. L'Amérique alors ressemblerait à la vieille Europe, avec ses querelles de frontière. Ce serait la faiblesse et la division à l'intérieur, l'impuissance en face de l'étranger, la guerre universelle. Personne ne pouvait vouloir d'un tel état de choses. En second lieu, on pouvait faire un grand gouvernement, supprimer les États particuliers, effacer toutes les nuances. Mais pour cela il faudrait un gouvernement fort, appuyé sur une administration énergique qui se fît sentir à tous les points de l'empire, jusqu'aux dernières limites du territoire. Wilson appelle cet état de choses d'un nom qui nous étonnera : le despotisme. On pouvait encore faire trois confédérations. Cela aurait l'avantage de laisser le Sud et le Nord s'organiser chacun de son côté, comme ils l'entendraient; et entre eux deux, au centre, il s'établirait sans doute une troisième confédération. Mais c'était retomber

dans tous les vices du système européen. Trois grands États sur un même continent, ce seraient trois rivaux en présence, avec tous les dangers des jalousies commerciales et des ambitions politiques.

Restait donc le système de la république confédérée, qui joint la vigueur et la décision d'une grande monarchie à la liberté et aux bienfaits d'une petite république. Et alors Wilson prononca cette parole remarquable : « En Amérique, dit-il, le territoire est monarchique et le peuple républicain. »

Ce mot : le territoire est monarchique, étonne au premier abord ; mais en y réfléchissant, on en sent la profondeur. Ce n'est pas le hasard qui fait que la France est un pays unitaire. Strabon avait remarqué que la Gaule, par la façon dont elle est faite, avec ses vastes plaines et ses larges fleuves, était destinée à devenir le théâtre d'une grande civilisation. Au contraire, un pays coupé en petites vallées par de hautes montagnes peut, sans doute, être occupé par un peuple remarquable, — les Grecs, dans les temps anciens, les Suisses, dans les temps modernes, ne le cèdent à personne, — mais un grand État ne peut s'y établir. La nature s'oppose à ce qu'il y ait là une grande nation.

Or, si vous considérez l'Amérique, vous trouvez qu'elle se compose de deux immenses vallées arrosées par le Mississipi d'un côté, le Saint-Laurent de l'autre, et réunies par les Lacs. Entre ces deux vallées, il n'y a même pas de séparation ; la différence de niveau est si peu considérable, que quand les eaux du lac Michigan sont trop hautes, elles se déversent dans un affluent du

Mississipi, si bien qu'une barque pourrait remonter le Mississipi et rejoindre le Saint-Laurent sans quitter les cours d'eau. Dans un tel pays il n'y a pas de division naturelle; l'unité est dans les choses; c'est ce que Wilson appelle un territoire monarchique.

Quant au peuple, il était républicain par son origine, par sa religion, par son gouvernement, par ses mœurs. Le problème était donc celui que posait Wilson : unir la monarchie et la démocratie. Ce problème, l'antiquité n'en avait eu qu'une vague notion, les temps modernes ne l'avaient pas résolu.

L'antiquité a remarqué qu'il y avait trois formes de gouvernement : la monarchie, qui est forte, mais qui dégénère en tyrannie; l'aristocratie, qui est forte aussi, mais qui écrase la majorité et ne pense qu'à elle; enfin la démocratie, mobile comme le peuple, facile à entraîner, facile à séduire, tantôt endormie et servile, tantôt violente et tyrannique, toujours prête à écraser les minorités. Tous ces gouvernements puissants, mais sans contre-poids et sans responsabilité, c'est le despotisme par en haut ou par en bas. La justice n'est pas là. Aussi Tacite, après Aristote et Cicéron, remarque-t-il que le meilleur de tous les gouvernements serait celui qui réunirait ces trois formes; mais l'antiquité a toujours déclaré que c'était là une chose impossible, un rêve trop beau pour être réalisé.

Les modernes, disait Wilson, ont fait un progrès sur l'antiquité, ils ont trouvé le système représentatif. Avec une représentation, l'aristocratie peut avoir sa place sans être tyrannique, la démocratie a la sienne sans

que le nombre soit tout. On peut associer ces forces diverses pour le bonheur commun, et limiter l'une par l'autre la monarchie, l'aristocratie et la démocratie, qui elle-même a besoin d'être modérée pour ne pas se ruiner par ses propres excès. Ce système, remarquait Wilson, n'a été appliqué sincèrement nulle part. En Angleterre on a un roi, mais ce roi prétend ne représenter que lui-même, il y a encore des théories de droit divin; l'aristocratie anglaise prétend aussi se représenter elle-même, ce n'est pas une représentation nationale, le pair d'Angleterre agit tellement de son chef qu'il peut voter par procuration.

Mais aujourd'hui, disait Wilson, nous entrons dans la vérité des choses. Le pouvoir exécutif aura son action, mais il sera une délégation; l'aristocratie aura la sienne, et sera également une délégation du peuple, de même que la chambre des représentants; nous seuls aurons pour la première fois appliqué fidèlement le principe de la représentation. Ainsi, notre gouvernement sera comme une pyramide, avec cette différence que, dans la pyramide politique, habituellement le sommet écrase la base, tandis que chez nous, un courant de vie populaire circulera de la base au sommet; il partira du peuple et il y retournera.

« Adoptons ce système, s'écriait Wilson en finissant, et je pense que nous pouvons promettre la sécurité, la stabilité, la tranquillité aux gouvernements des États particuliers. Ils ne seront pas exposés aux querelles de territoire, ou à toute autre cause d'agitation et de guerre. Nous aurons un tribunal qui prononcera justement et pacifiquement sur toutes les plaintes.

Nous aurons accompli le rêve d'un grand roi de France, Henri IV, nous aurons fondé un système politique embrassant un vaste ensemble de territoires, unis en paix, sous un chef qui peut accommoder tous les différends, sans détruire la race humaine.

« Les États ne peuvent se faire la guerre; le gouvernement général est le suprême arbitre de leurs querelles; toute la force de l'Union est conjurée pour ramener l'aggresseur à la raison. Quel bienfait donné en échange de la souveraineté vacillante et querelleuse des États!

« Pour moi, en contemplant ce système, je me perds dans l'admiration de sa grandeur. En adoptant ce gouvernement, nous élevons des temples à la liberté par toute la terre. Du succès de l'Amérique, dans ce combat pour la liberté, dépendent les efforts de tout ce qu'il y a d'hommes courageux et éclairés dans les autres pays. Les avantages ne seront pas limités aux États-Unis, ils tireront de l'Europe les nobles cœurs qui soupirent après la liberté. Pour garder leurs sujets, les princes seront obligés de leur rendre une partie des droits qu'ils leur ont ravis depuis des siècles. Nous servirons ainsi les grands desseins de la Providence, en favorisant la multiplication des hommes, leur progrès en intelligence et en bonheur[1]. »

Magnifiques espérances qu'on a pu croire réalisées chez nous au lendemain de 1789, mais qui restent vraies, malgré nos fautes. Oui, le monde est solidaire, et rien de ce qui se passe chez les autres peuples ne nous est étranger. Cette solidarité des nations est une des choses qui me frappent le plus à mesure que j'étudie la politique. On ne peut affranchir un peuple, ou

1. Elliot, *Debates of the Convention*, t. II, p. 397 et suiv.

l'asservir, sans que l'humanité entière n'en profite ou n'en souffre.

Les économistes ont reconnu que les richesses du voisin étaient notre propre richesse, et que la ruine de l'étranger était notre propre ruine. La crise du coton est une cruelle démonstration de cette vérité trop longtemps méconnue. Des milliers d'ouvriers en Angleterre et en France ont été victimes de la guerre civile des États-Unis. Mais cela n'est pas seulement vrai en économie politique. La liberté aussi est le profit commun. Il est impossible d'empêcher que tous les peuples ne profitent de leur expérience mutuelle, et que le profit de l'un ne soit le profit de l'autre. S'il y a un progrès de la liberté en Angleterre, ce progrès n'y peut rester confiné. L'abus supprimé en France paraîtra plus visible en Italie, et c'est ainsi que les peuples arrivent à alléger le poids de la vie, et à marcher ensemble vers un meilleur et plus grand avenir. Le bien de l'un est le bien de tous ; le mal de l'un est le mal de tous. C'est là une des grandes vérités qui ressortent de l'Évangile, et que la science moderne commence à signaler.

Voilà, je crois, ce qui m'autorise à rendre justice à un homme de mérite oublié, et injustement oublié. Avoir signalé cette vérité féconde, c'est assez pour tenir sa place dans la science et dans l'histoire.

Le dernier des hommes d'État dont j'ai à vous parler nous tient de plus près, car, quoiqu'il n'eut pas de sang français dans les veines, il avait beaucoup de français dans l'esprit. C'est Gouverneur Morris. Ce nom de Gouverneur est assez bizarre, mais vous savez qu'en An-

24.

gleterre il est d'usage de donner aux enfants des noms qui rappellent des souvenirs; j'ai vu de charmantes demoiselles américaines qui s'appelaient Lafayette.

Morris avait reçu ce nom de Gouverneur, parce que son père avait été gouverneur de la Nouvelle-Jersey. Il était né en 1752 dans l'État de New-York, sur le manoir paternel qui s'appelait Morisiana.

Les Morris étaient une vieille famille de l'État de New-York.

De bonne heure il se destina au barreau, et nous le trouvons, en 1775, à vingt-trois ans, membre du congrès provincial de New-York. En 1778, il fut envoyé au congrès continental. Il n'y resta que deux ans, fort suspect et fort jalousé. Il y eut deux raisons pour cela : une que son historien indique, et une qu'il ne dit pas. La raison donnée est que Morris appartenait à une vieille famille de loyalistes. Toute sa famille était très-attachée à l'Angleterre. Gouverneur Morris, qui aimait beaucoup sa mère, ne craignait pas de passer les lignes anglaises pour aller la voir. Cela le compromit singulièrement auprès des patriotes. Mais il y a une autre raison qui est bien plus sensible. C'est que c'était un homme d'infiniment d'esprit, et qui, au lieu de cacher son esprit, en usait pour se moquer de tout le monde. Or, quand on montre son esprit de cette façon, on blesse deux sortes de personnes qui composent l'humanité tout entière : les gens d'esprit, qui n'aiment pas qu'on se moque d'eux, et les médiocrités, qui l'aiment encore moins. Il en résulte que Gouverneur Morris n'eut pas toute l'influence que devaient lui assurer ses talents

hors ligne. Il finit même par quitter New-York, et s'établit à Philadelphie en 1783. Là il fut bientôt distingué, rentra au congrès, et y joua un assez grand rôle comme financier, comme diplomate et comme homme politique.

Ce fut lui qui proposa d'établir le système décimal pour les monnaies américaines, bien avant que nous n'ayons pensé à notre réforme. Ce projet fut appliqué par Jefferson quelques années plus tard, en 1795. Le dollar, vous le savez, est divisé en cent parties.

Comme politique, il joua un rôle assez important dans la Convention fédérale. C'était aussi un jeune homme, et il disait avec sa vivacité habituelle qu'il voyait encore dans l'assemblée des restes d'opinions coloniales, mais qu'il espérait que dans la génération nouvelle il ne resterait plus que des Américains. « Nous ne pouvons pas tuer le vieux dragon, disait-il, mais il faut lui arracher les dents; » en d'autres termes, il voulait fonder l'union américaine et affaiblir les souverainetés locales. Par ses idées politiques, c'était ce qu'on appelle, dans le bon sens du mot, un aristocrate; il se défiait de la démocratie; il croyait que, si l'on donnait toute l'autorité aux masses, la propriété elle-même serait menacée, et que la condition des hommes qui travaillent et qui pensent ne serait pas bonne. Il voulait donc un sénat viager, un pouvoir exécutif également viager, des conditions de cens dans l'électorat et même dans la représentation. Ces idées le rapprochaient beaucoup d'Hamilton, et celui-ci avait voulu se l'associer quand il publia les lettres du *Fédéraliste*. Gouverneur fut de

cette nuance mal jugée et un peu calomniée, parce que le pouvoir est passé aux mains d'hommes d'une autre couleur. Les démocraties sont sans pitié pour ceux qui ne les ont pas adorées, Jefferson et ses amis n'ont pas eu toute la justice désirable pour Hamilton et Morris.

Quand on lit les écrits de ces politiques, on voit qu'ils étaient tout aussi patriotes que Jefferson, et tout aussi républicains, mais d'une autre façon. C'étaient des Anglais établis dans le Nouveau-Monde, bien convaincus qu'il n'y avait de possible que la république, mais voulant lui donner des conditions de stabilité et de sécurité qui rapprochassent la constitution américaine de la constitution anglaise. En quoi je pense qu'ils allaient trop loin. Dans ce pays nouveau, il était nécessaire que la démocratie eût une place plus large; mais ce n'en était pas moins une pensée très-juste qu'il fallait pencher du côté de la sécurité et de l'unité, sans quoi un beau jour la liberté serait menacée, et l'union avec elle.

Gouverneur Morris reçut dans la Convention un hommage à son talent d'écrivain; ce fut lui qu'on chargea de rédiger la constitution. On lui doit cette justice qu'elle est écrite en très-bon style, et avec une netteté toute française qui fait un heureux contraste avec le langage embrouillé des lois anglaises. Il n'y a dans la Constitution américaine que ce qu'on doit dire, et cela est dit en style de législateur.

Voilà ce que j'avais à vous dire de Gouverneur Morris, comme homme politique. Parlons maintenant du diplomate. En 1789, Gouverneur Morris vint en France après

un terrible accident. Il s'était brisé la jambe en tombant de voiture; un médecin, trop pressé de faire une opération, la lui avait coupée quand il pouvait la lui conserver. Il vint donc en France avec sa jambe de bois qui le faisait considérer comme un héros de la guerre d'Amérique. Il y arriva à la veille de la Révolution. Plus tard, en 1792, Washington le nomma ambassadeur auprès de la cour de France. C'est même une chose très-extraordinaire que la lettre dans laquelle il lui annonce sa nomination. Personne, je crois, n'a jamais vu rire Washington; mais Gouverneur Morris, avec son esprit, avec sa familiarité, avait tellement déteint sur le général, que la lettre de celui-ci s'en ressent: c'est la lettre la plus enjouée qu'il ait écrite.

Nous avons le journal de Gouverneur Morris; et quand on voudra faire une histoire de la Révolution qui ne soit pas écrite au point de vue du progrès fatal qui justifie le crime par le crime, quand on voudra écrire une histoire impartiale, on fera bien de recourir à Morris, qui, étranger et sans passion, mais avec l'expérience des révolutions, suivait d'un œil inquiet les premiers pas de l'assemblée constituante. Il n'était pas à Paris depuis quelques jours, que remarquant le mouvement des esprits avant la réunion des trois ordres, il commença à douter du succès. Il voit bien, dit-il, que les meneurs veulent établir en France une liberté à l'américaine, mais ils oublient une chose essentielle : c'est que, pour réussir dans ce projet, il leur faudrait un peuple américain. Les observations fines abondent: « Vous réduisez le pouvoir monarchique à n'avoir que le veto suspensif,

c'est une absurdité ; vous voulez une chambre unique, vous aurez la tyrannie. » Ces paroles étonnaient singulièrement. On n'était pas habitué à entendre parler avec cette vivacité un Américain, un homme qu'on avait prôné à l'avance comme un soutien futur de La Fayette. Lui-même nous raconte qu'allant à Versailles, il resta à dîner chez madame de Tessé, la tante de La Fayette, et son amie intime. C'est à elle que le général a écrit ses plus charmantes lettres.

« A dîner, dit Gouverneur Morris, je suis près de La Fayette ; il me dit que je fais tort à la cause, que mes sentiments sont continuellement cités contre le bon parti.

« Je saisis cette occasion de lui dire que je suis l'ennemi de la démocratie parce que je suis l'ami de la liberté. Je vois qu'ils vont tête baissée à l'abîme, et je voudrais les arrêter si je pouvais. J'ajoute que leurs vues sur la nation ne s'accordent nullement avec les matériaux dont cette nation est faite, et que la chose la plus malheureuse qui pourrait arriver, c'est qu'on leur accordât ce qu'ils désirent.

« La Fayette me dit qu'il sent bien que son parti est fou, et qu'il le lui dit ; mais qu'il n'en est pas moins décidé à mourir avec ses amis.

« Je lui réponds qu'il vaudrait mieux les ramener au bon sens, et vivre avec eux... Si le tiers est modéré, il réussira ; mais, s'il est violent, il se perdra fatalement. »

Nous avons les lettres d'Américains de toutes nuances, qui ont suivi la Révolution française. Washington, Hamilton l'ont jugée à distance ; Jefferson, le chef du parti démocratique, l'a jugée à Paris ; Gouverneur Morris, l'aristocrate, l'a examinée sur place. Il n'y en a pas un seul qui ait cru au succès de la Révolution. Au mois

d'octobre 1789, à une époque où il ne pouvait connaître les événements de Versailles, Washington, écrivant à Morris, lui dit : « Je désire me tromper, mais si j'ai bien compris la nation française, il y aura beaucoup de sang versé, et un despotisme plus rude que celui qu'elle se flatte d'avoir anéanti. » Voilà les paroles de Washington.

A quoi tient cette sûreté de coup d'œil? A ce que le peuple américain avait l'expérience des gouvernements libres. Dans un gouvernement libre on aime la liberté, mais on sent aussi la nécessité d'une autorité forte qui maintienne le respect des lois et la sécurité. L'ordre est le contre-poids nécessaire de la liberté. Ce qui effrayait les Américains, c'est qu'ils ne voyaient nulle part, dans notre Révolution, cette force gardienne de la paix. La France brisait ses entraves séculaires, ce qui était légitime ; mais, pour s'assurer de la liberté, elle anéantissait le pouvoir. Liberté pour tous, autorité pour personne, cela a un nom fort triste. Cela s'appelle l'anarchie.

Voilà ce qui fait pour nous le mérite de la constitution américaine. Faite pour un peuple qui ne reconnaissait d'autre souveraineté que la sienne, la constitution a su cependant, dans l'intérêt de la liberté, faire au pouvoir une part suffisante, assurer une place à l'aristocratie naturelle du talent et du travail, et résoudre ainsi le problème que l'antiquité avait entrevu, mais pour en désespérer.

DOUZIÈME LEÇON

DIVISION DES POUVOIRS. — QUESTION DES DEUX CHAMBRES.

Messieurs,

Nous avons fait l'histoire de la Convention fédérale qui devait réformer la Confédération, et je vous ai tracé les portraits des principaux personnages qui prirent part aux discussions de cette assemblée.

Nous abordons aujourd'hui l'examen de la constitution elle-même : naturellement, je ne vous en ferai plus l'histoire, ou, pour mieux dire, je rapprocherai les discussions qui ont eu lieu sur chaque sujet déterminé. Peu nous importe que dans la convention fédérale on ait pris une question, qu'on l'ait ajournée ensuite pour y revenir plus tard. Ce qui nous intéresse, c'est d'étudier les grands principes de la constitution américaine, de savoir pourquoi on les a adoptés, puis enfin de comparer ce qui a été fait en Angleterre et en Amérique avec ce qui a été fait en d'autres pays. Désormais donc notre exposé sera systématique.

Aujourd'hui nous abordons deux questions qui se tiennent beaucoup plus étroitement qu'on ne le croit

d'ordinaire, et qui en Amérique ne soulevèrent pas de difficultés : c'est la division des pouvoirs et le partage du Corps législatif.

La division des pouvoirs se trouve en tête de toutes les chartes depuis quatre-vingts ans. Partout on proclame que la première condition de la liberté, c'est que le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire soient séparés. Nos constitutions expriment presque toutes ce principe avec une grande vivacité. En Angleterre et en Amérique, c'est également un lieu commun. Montesquieu, dans son fameux chapitre sur la constitution d'Angleterre, est le premier Français qui ait montré l'importance de cette distinction. Si un même individu, dit-il, peut faire les lois comme délégué de la nation, les appliquer comme juge et les exécuter comme souverain, cet homme a le despotisme dans la main, et, suivant l'expression de Montesquieu, *tout est perdu*[1]. Quand nous voulons, en effet, donner une définition du despotisme, nous n'en trouvons pas d'autre que celle-ci : la souveraineté concentrée dans une seule main. Un despote est un homme qui peut tout faire sans avoir à rendre compte de ses actions à personne. Cette observation de Montesquieu avait été développée en Angleterre par Blackstone, et par un auteur qui, au dernier siècle a joui d'une assez grande réputation, Paley, dans sa *Philosophie morale et politique*. Aux États-Unis cette doctrine était universellement reçue sans qu'on l'eût tirée de Montesquieu. C'était la

1. *Esprit des lois*, liv. XI, ch. 6.

tradition anglaise, elle était acceptée comme article de foi.

A cet égard, nous avons les déclarations les plus fermes de Jefferson, de Samuel Adams, de Madison, d'Hamilton. Tous répètent que la définition du despotisme, c'est la concentration de la souveraineté. Enfin, les législateurs du Massachusetts inscrivaient en tête de leur constitution : « Nous voulons que les pouvoirs soient séparés, car nous voulons qu'au Massachusetts ce soient les lois qui règnent et non les hommes. »

Ce principe, proclamé par toutes les constitutions libres, n'est plus contesté en théorie ; mais en pratique il en est tout autrement, et quand on examine de plus près la question, on s'aperçoit qu'elle est loin d'être sans difficultés. Qu'entend-on par cette séparation des trois pouvoirs? Suffit-il d'écrire sur un parchemin que le pouvoir législatif se tiendra à sa place, le pouvoir exécutif à la sienne, et que le pouvoir judiciaire n'empiétera pas sur le domaine de la loi? Que de fois nous avons proclamé ces belles maximes, et que de fois les pouvoirs exécutif et législatif ont dépassé leurs limites ! Il faut donc des garanties qui maintiennent ces pouvoirs à leur place; mais leur division même, quelle est-elle? Est-ce une division parfaite, une séparation absolue? Jamais le pouvoir exécutif ne doit-il s'immiscer dans la confection des lois? Le pouvoir judiciaire n'a-t-il jamais le pouvoir législatif? Les chambres ne doivent-elles jamais se mêler de l'administration? ou veut-on dire simplement qu'il ne faut pas qu'un seul et même individu ait tous les pouvoirs dans la main? Si l'on

cherche dans l'histoire un gouvernement où ces trois pouvoirs aient été nettement séparés sans jamais se mélanger plus ou moins les uns avec les autres, il est assez étrange qu'on ne le trouve nulle part. A l'époque où Montesquieu, Paley et Blackstone écrivent et professent ces principes acceptés par tous les Anglais, ils sont en face d'une constitution où le roi fait partie du parlement ; où les chambres ont une action très-grande sur l'administration ; où la chambre des communes peut accuser tous les hauts fonctionnaires et les renvoyer devant la chambre des lords qui les juge ; où enfin, tous les jours et avec l'appui de l'opinion, les juges font la loi.

Si donc on veut suivre ce principe avec l'absolu de la logique française, on arrive à cette conséquence qu'on a trouvé en Angleterre une théorie qui n'y a jamais été appliquée. C'est au contraire une maxime constante en Angleterre que le parlement, l'ensemble du pouvoir législatif, est composé de trois éléments : le roi, la Chambre des lords et la Chambre des communes ; le roi, suivant l'expression consacrée, est la tête, le principe et la fin du parlement. *Rex est caput, principium et finis parliamenti.* En Amérique, nous trouvons la même chose. Le principe est appliqué de la même façon. Le président a un droit de *veto*. Le veto, il est vrai, n'est que suspensif, mais il n'en donne pas moins au pouvoir exécutif une certaine part du pouvoir législatif. La justice a, de son côté, une part de l'autorité législative. Comme en Angleterre, comme autrefois à Rome, les précédents des cours font loi. Enfin, le

Sénat a une part du pouvoir exécutif, car on ne peut nommer d'ambassadeurs ni de ministres sans son aveu. Il ne faut donc pas admettre ce principe de la division des pouvoirs avec une rigueur qui a toujours été démentie par les faits. Ce fut là l'erreur de la Révolution, et en général c'est la faute de l'esprit français de traiter les théories politiques comme des vérités mathématiques, et de leur prêter un absolu qu'elles ne comportent pas. Mounier, à l'Assemblée constituante, avait bien indiqué qu'en Angleterre les pouvoirs n'étaient pas si complétement séparés qu'on le prétendait, et il avait dit avec un sens profond : « *Pour que les pouvoirs restent à jamais divisés, il ne faut pas qu'ils soient entièrement séparés;* » en d'autres termes, il faut que chacun ait sa province, mais il ne faut pas un isolement absolu.

Tout au contraire, les théoriciens révolutionnaires, — j'emploie ce mot sans y attacher ni bonne ni mauvaise acception, pour désigner les logiciens de l'école de Rousseau, — voulaient que les pouvoirs fussent absolument divisés pour que les peuples fussent libres. C'était, suivant eux, la guerre des pouvoirs qui permettait à la liberté de se développer : chose difficile à comprendre, car, quand les pouvoirs se querellent, il y a nécessairement des victimes. C'est quelquefois la royauté ou la chambre, mais c'est toujours le peuple.

La division des pouvoirs n'est donc qu'une simple vérité d'observation ; elle n'a qu'une valeur relative, et se réduit à ceci : il faut que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ne soient pas entièrement et tous en-

semble dans la même main, mais cela ne doit pas empêcher que le pouvoir exécutif ait une part de la législation, que le pouvoir législatif ait une influence sur l'administration, ni même que le pouvoir judiciaire supplée, au besoin, à l'insuffisance des lois. Cette prétendue confusion est tellement nécessaire, que là où on établit la séparation absolue, on arrive aux résultats les plus étranges, comme le prouve malheureusement notre histoire.

Que dit en effet l'expérience? c'est que l'effet nécessaire de cette parfaite division n'est pas de maintenir l'équilibre, mais de donner à l'un des trois pouvoirs la prépondérance. La séparation absolue, c'est la guerre entre les pouvoirs. Pour que chacun d'eux reste dans ses limites, il faut qu'il soit tempéré, c'est-à-dire jusqu'à un certain point partagé.

Écartons le pouvoir judiciaire qu'il sera toujours aisé de faire rentrer dans l'ordre, dominé qu'il est par le pouvoir législatif ou par le pouvoir exécutif. Supposons que la Constitution ait entièrement séparé les deux pouvoirs exécutif et législatif, et voyons ce qui arrivera. Nous en avons deux exemples dans notre histoire, le premier Empire et l'Assemblée constituante.

Je renverse les dates, pour mieux vous faire sentir que la division absolue n'est pas moins profitable au despotisme d'un homme qu'à celui d'une assemblée.

Sous l'Empire, il y a un pouvoir exécutif tout-à-fait indépendant du pouvoir législatif. On a tout calculé pour que les chambres ne puissent se mêler de rien autre chose que du vote des lois. Demandez-vous si

l'Empire a eu un gouvernement libre? Et cependant, théoriquement, tous les principes sont observés. Sieyès a passé par là. Ni le Corps législatif ni le Sénat n'ont aucune influence sur les affaires. Cela est logique; mais cela suffit pour qu'au lieu d'avoir la liberté, on ait l'Empire.

Jugeons maintenant l'autre système, celui qui fut en vigueur de 1790 à 1791.

La Constitution isole complétement les pouvoirs; le roi n'a qu'un veto suspensif, l'Assemblée a la pleine autorité législative. Cela suffit pour que seule elle soit souveraine. Le roi est un fantôme, c'est l'Assemblée qui décide de la paix et de la guerre, crée les assignats, fait la constitution civile du clergé; en un mot, tout est dans ses mains. Est-ce là un gouvernement libre? Descendons plus bas, arrivons à la Convention. Elle n'a aussi que la puissance législative, mais avec cette puissance que rien ne limite, elle s'empare de tout et supprime la royauté! Rien ne lui semble plus naturel que de prendre la dictature. Or, la dictature est un mot élégant pour désigner une vilaine chose, le despotisme.

Une fois maîtresse de l'autorité législative et exécutive, la Convention prend également le pouvoir judiciaire, et je ne connais pas d'exemple plus frappant et plus triste de cette usurpation que le procès de Louis XVI. Je n'entre pas au fond de la question; je me borne, comme jurisconsulte, à examiner le droit, à vous montrer comment, avec la pleine souveraineté législative, on a tout dans la main, et comment disparaissent toutes les garanties des citoyens. Aux termes de la Constitu-

tion de 1791, le roi n'était pas responsable, on ne pouvait donc l'inquiéter pour le passé; mais on fait une loi rétroactive, et on le déclare responsable. Pour juger les accusés, il y avait une très-belle loi, celle du 10 février 1791, qui réglait le droit criminel. Il fallait, en vertu de cette loi, envoyer le roi devant le jury; la Convention se constitue en tribunal par un décret. Devant la justice ordinaire, ce n'eût pas été le même juge qui eût instruit l'affaire et qui eût prononcé le verdict. C'est la garantie de la liberté. Si les juges d'instruction jugeaient l'accusé, il est clair que les prévenus auraient peu de sécurité. La Convention se déclare chambre d'accusation et jury de jugement. Voilà toutes les formes violées. Vient le moment de prononcer la condamnation du roi. Il y avait cette loi libérale de 1791 qui défendait de condamner un homme qui avait pour lui le quart des voix du jury. Cela suffisait pour sauver le roi. Il fallait se débarrasser de la loi commune; la Convention redevient assemblée législative, et décide que pour le jugement de roi, comme pour une loi ordinaire, la simple majorité suffit. Cette majorité, on ne l'a même pas. Un certain nombre de membres ont voté la mort, mais sous condition de l'appel au peuple; un nouveau décret législatif supprime cette condition, et, au lieu de donner le bénéfice de ces votes à l'accusé, les compte pour la mort.

En un mot, il n'y a pas une forme, une garantie qui ne soit foulée aux pieds, c'est la passion seule qui règne, la justice est étouffée. Pourquoi? C'est qu'on a une assemblée dont rien ne limite la toute-puissance. Il n'y a

ni pouvoir exécutif, ni pouvoir judiciaire qui puissent la modérer, parce qu'aucun n'a de prise sur elle, si bien que vous voyez qu'avec cette séparation absolue des pouvoirs, quand l'opinion est pour l'assemblée, c'est l'assemblée qui règne en despote ; quand l'opinion est pour un homme, cet homme est un maître. La victime de cette séparation absolue des pouvoirs, c'est toujours la liberté.

Vous sentez maintenant si cette question de la division des pouvoirs est aussi simple qu'on serait tenté de le croire à première vue.

Si les pouvoirs ne doivent pas être isolés, comment peut-on les mêler ensemble : en d'autres termes, quelles sont les garanties qui peuvent être prises pour protéger la liberté? On en a imaginé de plusieurs sortes. On a divisé le pouvoir législatif de manière à l'empêcher d'être despotique, on a donné au chef de l'État le droit de dissoudre le Corps législatif, on lui a donné l'initiative des lois, ou bien encore on lui a donné le veto. Voilà les garanties successives inventées pour tâcher que le pouvoir législatif fût obligé de rester dans ses limites constitutionnelles.

L'Amérique n'avait pas à se préoccuper de la dissolution des chambres ; ce système ne convient guère dans une république, où l'assemblée est plus que le chef de l'État. Quant à l'initiative attribuée au pouvoir exécutif, c'est une assez pauvre garantie; en général, elle lui est plus désavantageuse qu'utile, quoique des politiques, qui ont peu étudié l'Angleterre et l'Amérique, soutiennent couramment le contraire. L'Amé-

rique n'a conservé que deux choses : elle a divisé le pouvoir législatif en deux assemblées, distinctes par leur condition d'éligibilité, et elle a établi le veto suspensif.

Le veto, nous l'étudierons dans une prochaine leçon. Examinons aujourd'hui la division du pouvoir législatif en deux chambres. C'est une question résolue partout, excepté en France. En France, l'unité du pouvoir législatif est un de ces préjugés qui tiennent à notre admiration singulière pour toutes les idées de la révolution, c'est un de ceux dont il serait le plus utile de nous débarrasser. Nous avons vu, en 1848, ce que nous a coûté cet attachement aux erreurs du passé.

Pourquoi faut-il que le Corps législatif soit divisé en deux assemblées? Un auteur, qui a eu de la célébrité au dernier siècle, et qui mérite encore d'être lu aujourd'hui, Delolme, a publié, en 1771, une étude sur la *Constitution d'Angleterre* qui a été souvent réimprimée. Delolme a écrit en français; il était de Genève. C'est le meilleur élève de Montesquieu, et quand vous trouverez ce livre, qui est d'une lecture facile, je vous engage à l'étudier. La constitution anglaise a sans doute beaucoup changé depuis un siècle, mais l'esprit en est toujours à peu près le même; il y a eu progrès, et non brusque révolution. Delolme fait les réflexions suivantes sur la nécessité de diviser le Corps législatif, et ces réflexions n'ont rien perdu de leur valeur, je pourrais dire de leur nouveauté.

« Sans doute il est très-essentiel, pour assurer la constitu-

tion d'un État, d'y limiter le pouvoir exécutif, mais il l'est beaucoup plus de limiter le pouvoir législatif. Ce que celui-là ne fait que pas à pas (je veux dire de renverser les lois), et par une suite plus ou moins longue d'entreprises, celui-ci le fait en un moment; les lois n'ayant besoin pour exister que de sa volonté, il peut aussi les anéantir par sa volonté, et si l'on veut me permettre l'expression, la puissance législative change la constitution comme Dieu créa la lumière.

« Pour rendre donc stable la constitution d'un État, il faut absolument y borner le pouvoir législatif; mais au lieu que le pouvoir exécutif peut être borné, quoique unique, et même ne se borne que mieux, le pouvoir législatif, au contraire, pour pouvoir être borné, doit être absolument divisé; car quelques lois qu'il fasse pour se limiter lui-même, elles ne seront jamais, par rapport à lui, que de simples résolutions. Les points d'appui aux barrières qu'il voudrait se donner, portant sur lui et dans lui, ne sont pas des points d'appui. En un mot, on trouve à arrêter la puissance législative, lorsqu'elle est une, la même impossibilité qu'Archimède trouvait à mouvoir la terre.

« La division du pouvoir exécutif introduit nécessairement des oppositions de fait, même des *violences*, entre les diverses parties, et celle qui vient à bout de réunir à soi toutes les autres se met incontinent au-dessus des lois. Mais l'opposition qui s'introduit (et qui pour le bien des choses doit s'introduire) entre les diverses parties du Corps législatif n'est jamais qu'une opposition de principes et d'intentions. Tout se passe dans les régions morales, et la seule guerre qui se fasse est une guerre de volontés et de *nolontés*, de voix pour ou contre, de *oui* et de *non*.

« De plus, lorsque par suite de la victoire de l'une des parties toutes se réunissent, c'est pour donner l'existence à une loi qui a une très-grande probabilité d'être bonne. Lorsque l'une d'elles succombe et voit sa proposition tomber, le pis qui en résulte est qu'une loi ne se fait point dans un temps donné,

et il n'en coûte à l'État d'autre sacrifice que celui d'un être de raison, d'une spéculation plus ou moins utile qui n'a pas eu son effet, mais qui pourra l'avoir dans la suite.

« En un mot, l'effet de la division du pouvoir exécutif est ou l'établissement plus ou moins prompt du droit du plus fort ou une guerre continuelle; celui de la division du pouvoir législatif est ou la vérité ou le repos.

« Règle générale, par conséquent, pour qu'un État soit stable, il faut que le pouvoir législatif y soit divisé; pour qu'il soit tranquille, il faut que le pouvoir exécutif y soit unique[1]. »

Cette comparaison est parfaitement juste; il est évident qu'une barrière que nous portons avec nous, et que nous déplaçons à volonté, n'est pas un obstacle. Pour nous arrêter, il faut quelque chose d'extérieur, une résistance effective. Une assemblée unique, n'ayant rien qui gêne la faculté qu'elle a de faire les lois, est nécessairement une puissance illimitée, et une puissance illimitée est, par sa définition même, une puissance despotique.

Ces idées étaient tellement répandues en Amérique, qu'elles furent adoptées dans toutes les constitutions des États aussi bien que dans la constitution fédérale. Il n'y eut d'exception que pour la Pensylvanie. Pendant quelque temps il n'y eut qu'une seule chambre, et cela par l'influence de Franklin, qui lui-même avait été influencé par les philosophes français, et surtout par Turgot. Le résultat fut mauvais, et ne dura pas.

A la Convention fédérale, on n'eut même pas l'idée de proposer une seule chambre. On avait un siècle et

1. Delolme, *Constitution d'Angleterre*, liv. II, ch. III.

demi d'expérience contraire. Tous les gouvernements coloniaux avaient deux assemblées; on avait, en outre, l'exemple de l'Angleterre, et puis on sortait de la confédération, on avait vu l'impuissance d'une assemblée unique.

Chose étrange! cette idée de deux chambres répugne à l'esprit français. Nous aimons l'unité jusqu'à la folie. Un des hommes les plus remarquables du dernier siècle, celui qui tout à la fois a eu les idées les plus neuves en économie politique, et qui au pouvoir a fait le plus de bien, Turgot, écrivant au docteur Price, son ami, se plaignait de ne trouver dans la constitution américaine que des vieilleries anglaises. La division des deux chambres était pour lui une de ces antiquités gothiques dont il fallait se débarrasser.

« Je ne suis pas content, je l'avoue, des constitutions qui ont été rédigées jusqu'à présent par les différents États américains. Dans le plus grand nombre je vois l'imitation sans objet des usages de l'Angleterre. Au lieu de ramener toutes les autorités à une seule, celle de la nation, l'on établit des corps différents : un corps de représentants, un conseil, un gouverneur, parce que l'Angleterre a une chambre des communes, une chambre haute et un roi. On s'occupe à balancer ces différents pouvoirs, comme si cet équilibre de forces, qu'on a pu croire nécessaire pour balancer l'énorme prépondérance de la royauté, pouvait être de quelque usage dans des républiques, fondées sur l'égalité de tous les citoyens, et comme si *tout ce qui établit différents corps n'était pas une source de divisions*. En voulant prévenir des dangers chimériques, on en fait naître de réels[1]. »

1. Turgot, *Lettre au docteur Price*.

Turgot émettait là un axiome qui allait plus loin qu'il ne le pensait, car, s'il est vrai que tout ce qui établit différents corps soit une source de division, il est évident qu'une chambre qui se compose d'une grande quantité de membres se trouvera dans les mêmes conditions. Quatre cents membres dans une assemblée sont une cause de division bien autrement grande que deux assemblées. La conclusion logique est que le gouvernement tout entier devrait être entre les mains d'une seule personne. C'est là où l'on va directement avec ce principe. Et notez que cette idée, que la représentation d'une nation doit être simple, est une idée qui a toujours été prêchée aux foules par les gens qui désirent être seuls les représentants de la nation. Auguste, le fondateur de l'Empire, ne manqua pas de réunir tous les pouvoirs. A la fin de la république, tous les pouvoirs étaient divisés, les tribuns tenaient en échec les consuls, les pontifes avaient aussi quelque autorité; Auguste se fait consul, pontife, et se donne la puissance tribunitienne qui lui permet d'arrêter tous ceux qui le gênent, et de n'avoir à répondre de ses actions devant personne. Les empereurs étaient très-fiers de ce titre de représentants de la nation, ou de tribuns perpétuels, qu'Auguste avait inventé; et, pour descendre à un autre Auguste, un jour que le Corps législatif avait apporté à Marie-Louise l'hommage des représentants de la nation, Napoléon fit insérer une note au *Moniteur* pour dire que le Corps législatif avait une fonction dans l'Empire, mais que le seul représentant de la nation c'était lui, Napoléon. Dans la conception impériale, nommé comme

il l'était par le suffrage universel et avec la constitution qu'il avait faite lui-même, l'empereur avait en effet raison de dire que lui seul représentait le pays, en droit comme en fait; et c'est pour cela que son gouvernement n'était pas un gouvernement libre.

La théorie de Turgot va donc à l'abîme; Turgot eût reculé devant les conséquences de son principe. Où est le sophisme, où est l'erreur? L'erreur est que vous supposez toujours que la représentation nationale c'est la nation. C'est précisément avec ce sophisme que les représentants usurpent le pouvoir. Non, les représentants ne sont pas la nation, mais ses mandataires, et comme le disait Benjamin Constant : « *La nation n'est libre que lorsque les députés ont un frein.* »

Voyons les raisonnements dont on se sert pour justifier une assemblée unique. Nous y retrouverons toujours ce sophisme qui identifie le peuple et ses mandataires.

La nation, dit-on, est une, il faut que la représentation soit une. Je viens de répondre à cette objection qui prouve trop. On la retrouve quelquefois sous cette forme : « Une nation est comme un homme, une nation n'a pas deux volontés. Si vous avez deux chambres, elles seront ou elles ne seront pas d'accord; dans le premier cas, il y a superfétation; et dans le second, danger.» C'est toujours le même sophisme. Oui, il faut que la volonté de la nation soit une, sans quoi il y aurait deux lois contradictoires sur un même sujet. Mais c'est la loi qui est la volonté de la nation, et non pas la délibération des chambres qui précède la loi. Qu'il y ait une

seule chambre ou qu'il y en ait deux, c'est toujours du sacrifice partiel des volontés particulières que se formera la volonté exprimée, la volonté générale. Toute la question est donc de savoir si avec deux chambres il n'y a pas plus de garanties qu'avec une seule. Et il suffit d'ouvrir l'histoire pour y voir qu'avec une seule assemblée, la chance n'est plus pour la sagesse, mais pour la passion.

On a dit encore que deux assemblées se querelleraient toujours ensemble et tiendraient l'opinion en suspens. Il y a quelques exemples de ces querelles en Angleterre, où il y a une chambre héréditaire qui défend quelquefois un intérêt particulier; mais cela ne s'est guère vu en Amérique, par la raison que là où deux assemblées sont nommées par le peuple, et souvent renouvelées, leurs divisions ne peuvent avoir d'autre effet que de forcer le peuple à se prononcer pour l'une ou pour l'autre, c'est-à-dire à se faire un avis; et par conséquent, au lieu d'être un inconvénient, cette agitation est un avantage.

On a dit aussi que les deux assemblées se faisant contre-poids, il en résulterait une inaction complète. C'est transporter dans les affaires une observation qui n'est vraie qu'en mécanique, et prendre une comparaison pour une raison. Où voit-on dans l'histoire ces assemblées qui se tiennent en échec, et qui s'annulent mutuellement? Des députés qui ont un mandat temporaire ont toujours le désir d'agir, on s'est plaint quelquefois qu'ils en faisaient trop, rarement qu'ils n'en faisaient pas assez.

Maintenant, quels sont les avantages d'un pouvoir législatif divisé en deux chambres?

Le premier, c'est d'éviter la précipitation; nous avons vu en 1848 un impôt supprimé à une voix de majorité, et le lendemain on déclarait qu'on avait mal voté. Avec une assemblée unique vous ne pouvez empêcher ces coups du hasard. Le sort du pays peut se trouver entre les mains d'un député qui peut être vendu ou incapable. Pour éviter ce danger toujours menaçant, on avait décidé, dans la Constitution de 1848, qu'il y aurait trois délibérations. Mais c'est là une garantie qui n'est pas sérieuse, car ces trois délibérations, on peut toujours les éluder sous quelque beau prétexte; on commence par établir l'urgence pour les petites délibérations, et un beau jour, quand on en a besoin, on l'établit pour les grandes affaires. C'est toujours la barrière qu'on porte avec soi, et qui, par cela même, n'est pas une barrière.

Les deux chambres sont donc la garantie qu'on ne jettera pas le peuple dans les aventures.

Un second avantage, c'est d'éviter l'égoïsme législatif. Ceci a été observé très-finement par un auteur qu'on ne lit plus aujourd'hui, Harrington. Au lieu d'étudier la constitution anglaise, Harrington s'était amusé à écrire un roman politique, intitulé *Océana;* aussi Montesquieu l'a-t-il comparé à ces aveugles qui ont fondé Chalcédoine, ayant Byzance sous les yeux. Harrington qui ne manque pas d'esprit, les rêveurs en ont souvent beaucoup, raconte que tous les mystères de la politique lui ont été révélés le jour où il a vu comment deux petites

filles se partageaient un gâteau, l'une faisant les parts, l'autre choisissant. Et, dit Harrington, avec une assemblée unique, c'est celui qui partage qui choisit; il prend toujours la grosse part pour lui. De son observation, Harrington tire donc cette conséquence, qu'il faut contrebalancer l'égoïsme et l'intérêt par la justice et la raison; cela ne peut se faire que par une division. Nous ne serons jamais ni déraisonnables ni égoïstes pour le compte d'autrui.

Ainsi, éviter la précipitation, introduire la sagesse dans les délibérations, tel est l'avantage de la division du Corps législatif. On peut ajouter que deux assemblées ont ce grand mérite, qu'en discutant plusieurs fois les mêmes questions elles font l'éducation du peuple. J'ai vu sous le règne de Louis-Philippe des gens qui se plaignaient de ces retards. La loi votée à la Chambre des députés, on la discutait un mois après à la Chambre des pairs, et trop souvent on voyait défiler devant soi les mêmes arguments. Cela était gênant pour certaines impatiences, mais cela avait un grand avantage pour notre instruction, car nous sommes le peuple le plus prompt à oublier; il faut qu'on nous répète souvent la même chose pour que nous en tirions profit.

Reste enfin un avantage qui est le plus grand de tous. La division en deux chambres est le seul moyen de faire que les députés du peuple respectent le peuple. C'est un principe constant que toutes les fois que vous donnerez un pouvoir à un homme, il en tirera tout ce qu'il pourra. Donnez à une assemblée un pouvoir illimité, soyez sûr qu'elle ne le limitera pas. Voilà, selon moi, la

raison décisive, je l'ai déjà signalée plus haut et je n'insiste pas.

La lettre de Turgot au docteur Price excita une certaine émotion en Amérique. Un homme qui avait joué un rôle dans la révolution, John Adams, se chargea d'y répondre. Il publia, en 1787, un volume intitulé : *Défense des constitutions des États-Unis,* qu'on peut lire avec profit. Il y a peut-être un trop grand luxe d'autorités anciennes et modernes, mais on y trouve en abondance de judicieuses réflexions.

Sa conclusion me semble d'une force extrême :

« Toutes les nations, sous tous les gouvernements, ont et doivent avoir des partis politiques. Le grand secret est de les contrôler l'un par l'autre. Pour cela il n'y a que deux moyens, une monarchie soutenue d'une armée permanente, ou une division de pouvoirs et un équilibre dans la constitution. Là où le peuple a une voix et où il n'y a pas d'équilibre, il y aura des fluctuations perpétuelles, des révolutions et des horreurs, jusqu'à ce qu'une armée permanente, avec un général à sa tête, impose la paix, ou jusqu'à ce que la nécessité d'un équilibre soit vue de tous et acceptée de tous. »

Toute notre histoire de 1789 à 1814 est dans ces lignes d'un homme qui n'était point un prophète, mais le simple disciple de l'expérience et du bon sens.

En 1789, lorsque la France fut appelée à se donner une constitution, la division du pouvoir législatif fut repoussée, non par les raisons de Turgot, mais par crainte de la noblesse. On sentait que, si l'on faisait deux chambres, il fallait composer la chambre haute de la noblesse et du clergé ; le tiers état se croyait assez fort

pour se débarrasser de ses deux rivaux. Il avait pris au sérieux les maximes de Sieyès, il se croyait tout, et voulait être tout.

Cette division écartée par la Constituante, on ne voulut pas l'admettre davantage dans la Convention. Les partis trouvèrent qu'il valait mieux s'emparer de la majorité dans l'assemblée. Autrement dit, chaque parti se disputa le pouvoir, et une assemblée unique est un admirable instrument de pouvoir. Les Girondins avaient des doutes sur le système d'une assemblée unique, ils sentaient que la Convention allait droit à la tyrannie; mais ils espéraient qu'entre leurs mains le despotisme aurait son bon côté, et servirait à fonder la liberté. C'est toujours cette illusion des honnêtes gens, qui admettent de mauvais moyens en se disant : Ces mauvais moyens nous donneront la puissance et nous en userons pour faire le bien. En général, on finit par en user pour soi-même. C'est toujours l'histoire du chien qui porte au cou le dîner de son maître.

Parmi les Girondins, il y avait un homme qui avait un esprit net, clair, et que la passion politique ne troublait pas, aussi était-ce celui qu'avait distingué madame Rolland; c'était Buzot. Il n'avait pas la grande éloquence de Vergniaud, il était plutôt le penseur de la Gironde. Au 31 mai il fut proscrit, obligé d'aller se cacher à Saint-Émilion dans une caverne. Ils étaient trois, Barbaroux, Pétion et lui. Au mois de juin 1794, ils furent dénoncés et obligés de s'enfuir. Barbaroux se tira un coup de pistolet dans la tête, Pétion et Buzot disparurent dans un champ de blé et le lendemain on

les trouva mangés par les loups. S'étaient-ils tués ou étaient-ils morts de misère et de faim? On l'ignore. Buzot, dans ces catacombes, avait écrit ses mémoires; il s'y demande pourquoi la révolution avait échoué; il y voit deux raisons, le suffrage universel et l'unité du pouvoir législatif. Le suffrage universel, parce qu'il a permis aux partis extrêmes de faire des élections qui ont donné le pouvoir à Robespierre; l'unité du Corps législatif parce qu'elle a permis à Robespierre de dominer dans la Convention. On est frappé de la sérénité avec laquelle Buzot discute ces questions. On ne sent pas l'homme mis hors la loi, ou plutôt on reconnaît le sage, qui, ayant fait le sacrifice de sa vie, ne compte plus que sur l'incorruptible avenir.

« Une autre erreur non moins funeste et plus difficile encore à déraciner des cœurs français, parce qu'on lui doit en quelque sorte la révolution elle-même, c'est de repousser la division du corps législatif en deux corps séparés et indépendants. Le peuple voit toujours là le rétablissement de la noblesse, et consultant plus sa haine que sa raison, il confond toutes les idées, tous les temps, et ne trouve dans l'institution la plus sage que le retour des distinctions et des préjugés qui blessent son orgueil et choquent tous les principes... Il me semble que la division du corps législatif est de la nature même du gouvernement représentatif. Dans cette forme de gouvernement, *il s'agit moins de compter les suffrages que de les peser, moins d'exprimer la volonté générale que d'empêcher qu'elle ne soit pas exprimée.*

« (A cette forme de gouvernement) on ne peut pas appliquer les maximes de Rousseau, *que la souveraineté est indivisible, que la volonté générale ne peut errer;* car ce n'est pas ici le peuple en corps qui exprime sa volonté, mais un corps par-

ticulier, élu d'entre les citoyens pour exprimer leur volonté supposée. Or, plus on multiplie les moyens d'épurer ces volontés individuelles, plus on donne de force à leur résultat, plus on présente de garantie et d'assurance à la foi publique, plus on affermit la conscience et la sécurité des citoyens. Et si les députés se sont écartés de la volonté générale, s'ils ont été séduits par leurs passions ou corrompus par leur intérêt particulier, qui pourra rectifier leur jugement, nous défendre de leurs erreurs, et mettre un frein à leur volonté partielle, séduite ou égarée, qui ne sera soumise qu'à ses propres règles ?

« On ne sait pas assez combien cette funeste fécondité législative, qui nous désole depuis trois années, et la vanité qui la nourrit encore, et la légèreté française qui la favorise, et la molle indolence du peuple le plus irréfléchi, le plus volage, le plus malléable de l'Europe entière, tiennent particulièrement à l'unité des corps législatifs qui ont gouverné sa mobile existence. Je ne dis rien de l'ambition de tout détruire, de s'emparer de tout, et par conséquent de bouleverser tout à chaque rénovation des législatures, *ambition qui naît nécessairement d'un grand pouvoir unique qui n'est balancé par aucun autre,* ou qui, soutenu par l'opinion populaire, fait un poids immense dans la balance et ne souffre pas d'équilibre. Nos malheurs nous seront-ils donc toujours inutiles ? Ne serons-nous jamais sages du passé ?...

« En suivant les bases isolées sur lesquelles reposent toutes les idées connues de Saint-Just, de Robespierre et de Barrère, je n'aperçois que le funeste avantage d'avoir en France chaque année une révolution nouvelle, jusqu'à ce que le peuple, las de sa misère et de l'anarchie, retombe enfin, entraîné par son propre poids, dans le plus absolu despotisme. »

Vous voyez ce qu'écrivait Buzot sans se faire illusion sur les causes qui avaient amené sa perte. Quelques mois après, arrivait le 9 thermidor ; la Convention voulut

faire une constitution nouvelle. Le soin de rédiger cette constitution fut remis aux hommes les plus sages que la France ait eus pendant la révolution; des hommes qui avaient traversé les orages révolutionnaires, et qui avaient les mains pures de sang, Daunou, Boissy d'Anglas, noms que la France libérale ne doit jamais oublier. Ils rédigèrent la Constitution de l'an III, ce fut Boissy d'Anglas qui en fut le rapporteur. On proposa immédiatement de faire deux chambres; on savait, comme le disait Boissy d'Anglas, qu'un système qui « soumettait un ministère anarchique par son nombre et la fixation de ses pouvoirs à l'autorité arbitraire d'une seule assemblée, livrée elle-même à tous les orages des jacobins et de la commune, ne peut servir qu'à légaliser l'empire du brigandage et de la terreur[1]. »

Ce rapport de Boissy d'Anglas est très-curieux comme expression des sentiments de cette époque. Vous verrez comment on jugeait devant la Convention elle-même ce passé récent, et comment on attribuait tous les désordres de la Révolution, tous les malheurs de la France à l'arbitraire d'une assemblée unique.

« Je m'arrêterai peu de temps, disait Boissy d'Anglas, à vous retracer les dangers inséparables de l'existence d'une seule assemblée; j'ai pour moi votre propre histoire et le sentiment de vos consciences. Qui mieux que vous pourrait nous dire quelle peut être dans une seule assemblée l'influence d'un individu; comment les passions qui peuvent s'y introduire, les divisions qui peuvent y naître, l'intrigue de quelques fac-

1. Rapport de Boissy d'Anglas, p. 19.

lieux, l'audace de quelques scélérats, l'éloquence de quelques orateurs, cette fausse opinion publique dont il est si aisé de s'investir, peuvent y exciter des mouvements que rien n'arrête, occasionner une précipitation qui ne rencontre aucun frein, et produire des décrets qui peuvent faire perdre au peuple son honneur et sa liberté si on les maintient, et à la représentation nationale sa force et sa considération si on les rapporte?

« Dans une seule assemblée, la tyrannie ne rencontre d'opposition que dans ses premiers pas. Si une circonstance imprévue, un enthousiasme, un égarement populaire lui font franchir un premier obstacle, elle n'en rencontre plus. Elle s'arme de toute la force des représentants de la nation contre elle-même; elle établit sur une base unique et solide le trône de la terreur, et les hommes les plus vertueux ne tardent pas à être forcés de paraître sanctionner ses crimes, de laisser couler des fleuves de sang, avant de parvenir à faire une heureuse conjuration qui puisse renverser le tyran et rétablir la liberté[1]. »

Depuis la Constitution de l'an III jusqu'en 1848, la division du Corps législatif en deux chambres ne fut jamais mise en question. Quand des hommes ont passé par une épreuve aussi rude que celle de la révolution, ils sont sages; mais, par malheur, ils ne transmettent à leurs enfants ni leur sagesse, ni leur expérience. C'est là où est la nécessité de l'étude de l'histoire; c'est elle qui peut faire que ce qui a coûté si cher aux pères profite aux enfants. En 1848, on vivait sous le coup de ces histoires célèbres qui nous ont représenté la révolution comme le chef-d'œuvre du patriotisme et de la

1. Rapport, p. 39.

politique. J'admire le patriotisme de ces armées révolutionnaires auxquelles nous devons notre indépendance; mais là se borne mon admiration. Dans la politique de la Convention, je ne vois que le despotisme, monstre peu admirable, qu'il ait une seule tête ou qu'il en ait quatre cents.

De notre mauvaise éducation, il est résulté qu'en 1848 on a voulu jouer à la révolution. Les gens qui reprenaient les traditions de 1793 ne savaient guère ce qu'ils faisaient : c'est leur excuse. Ils voulurent une assemblée unique, parce qu'il y avait eu une assemblée unique de 1790 à 1793. On reprenait au *Moniteur* de 1790 ses vieux arguments et ses vieilles erreurs, comme on reprenait à la Monnaie les coins républicains. Après la restauration monarchique venait la restauration révolutionnaire. On ne se demandait pas si depuis la Convention la France avait marché, ni si le mot de révolution était synonyme du mot de liberté.

Il y avait à la nouvelle Constituante des gens raisonnables qui n'avaient point oublié le passé, ils demandèrent deux chambres au nom de la liberté. Avec une seule assemblée, disaient-ils, on retombera dans l'anarchie, qui, lorsque l'opinion est pour le pouvoir législatif, tue le pouvoir exécutif, et, dans le cas contraire, tue l'assemblée.

Cette opinion fut soutenue par M. Odilon Barrot. M. de Lamartine dit naïvement qu'il voulait une assemblée unique, tout en réservant l'avenir, afin d'avoir une dictature dans les grandes occasions. Cette opinion de M. de Lamartine avait le mérite d'être

sincère; mais, si en France on ne se payait pas de mots, qu'y aurait-on vu autre chose qu'un soufflet donné à la liberté? M. Dupin déclara que la division en deux chambres n'*était qu'un dualisme qui vivait de réminiscences et de rivalités;* que la division des pouvoirs était un très-grand principe, mais que la division du Corps législatif n'avait rien de commun avec la division des pouvoirs, que c'était seulement la séparation en deux, le morcellement du même pouvoir. C'était ne pas voir ce qui crève les yeux : qu'en mettant en présence un pouvoir exécutif et un pouvoir législatif que rien ne tempérait, parce qu'ils étaient absolument séparés, on les jetait l'un sur l'autre comme deux locomotives qu'on mettrait sur la même voie, en face l'une de l'autre, en déclarant qu'elles ne se heurteront pas. On voulut en 1848 braver l'expérience, et l'expérience s'est encore une fois vengée en rouvrant l'abîme où les révolutionnaires ont tant de fois jeté la France et la liberté.

Voilà ce que j'avais à dire sur les deux chambres, et, en même temps, je crois vous avoir montré combien la science politique a fait de progrès appréciables, et comment elle possède aujourd'hui un certain nombre de vérités que l'antiquité n'a pas connues, que la révolution française n'a pas comprises. La division des deux chambres est une de ces vérités. Permis à un législateur ignorant de la méconnaître; mais par cela même son œuvre est condamnée. On peut, au lieu d'appeler le médecin, s'adresser au charlatan qui tue le malade: rien ne peut empêcher un homme ni un peuple de se perdre, quand il s'entête dans l'erreur; mais cette perte

même est une nouvelle preuve de la vérité. Les événements de 1848 sont un argument de plus et un argument terrible en faveur de la division législative, condition essentielle de la liberté.

TREIZIÈME LEÇON

LE DROIT ÉLECTORAL.

Messieurs,

Vous avez vu que l'Amérique adopta sans discussion le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, et la division du Corps législatif en deux chambres. Cette division adoptée, il se présenta des questions qui ont pour nous un très-grand intérêt; car la solution que les Américains ont adoptée les a satisfaits depuis soixante-dix ans, tandis que depuis soixante-dix ans nous avons choisi, ou du moins on nous a fait choisir dix à douze systèmes sans parvenir à nous contenter.

La division du Corps législatif en deux chambres est essentielle à la liberté des citoyens, et nécessaire au maintien de la souveraineté populaire; je vous l'ai montré dans la dernière leçon. Avec l'unité du Corps législatif, on ne peut faire qu'un pouvoir sans contre-poids, un despotisme à plusieurs têtes. Mais, une fois qu'on a décidé que le Corps législatif sera divisé, il s'en faut de beaucoup que le problème soit complétement résolu.

En effet, quelles seront ces deux chambres? Seront-elles semblables, auront-elles la même origine et la même fonction, ou seront-elles établies dans des conditions différentes? Y aura-t-il une chambre héréditaire comme en Angleterre, ou un conseil élu par le pouvoir, comme le Sénat français, ou une chambre haute, élue par le peuple, comme celle des représentants, mais avec d'autres conditions d'éligibilité? Les deux chambres seront-elles nommées pour le même espace de temps? Exigera-t-on pour toutes deux, ou tout au moins pour l'une d'elles, que les élus aient un certain âge, une certaine fortune? Autant de questions dont la solution importe; car, selon qu'elles seront décidées d'une façon ou d'une autre, le gouvernement inclinera vers l'aristocratie, vers la démocratie ou vers la démagogie. Voilà de grands problèmes. On les discute ordinairement lorsqu'il s'agit de la seconde chambre, du Sénat, et c'est aussi à cette place que j'en renvoie l'examen.

Parlons de la chambre populaire, de la chambre des représentants. Là aussi combien de questions? Quel sera le principe de représentation? les qualités de l'électeur et celles de l'éligible? la durée de la fonction? le nombre des députés?

Questions capitales, qui font des chambres en chaque pays un corps qui a sa physionomie particulière. L'Angleterre, la France, l'Autriche, la Prusse, l'Amérique ont toutes des assemblées législatives, et cependant que de différences dans la liberté politique de chacun de ces États? Cette différence tient, pour une part notable, à la constitution et aux attributions des assemblées.

Voilà autant de questions qui méritent un sérieux examen. Pour aujourd'hui, j'en examinerai seulement deux : le principe de représentation et les conditions de l'électorat.

En Amérique, la question du principe de représentation fut immédiatement tranchée. Il y avait des précédents, un usage établi ; les Américains ne voulaient rien changer aux excellentes habitudes qu'ils avaient reçues de l'Angleterre. Ils ne discutèrent donc pas, comme on le fit en France en 1789, si les députés devaient représenter le territoire, la population ou la richesse ; ou si l'on devait faire une combinaison de ces trois termes. Ils adoptèrent la représentation directe du peuple. Il y avait une raison pour qu'ils suivissent ce système. C'est ainsi qu'avaient été organisés leurs gouvernements coloniaux. Dans tous ces gouvernements, il y avait une chambre nommée par le peuple, avec des conditions de cens dans certaines colonies, avec de simples conditions de domicile dans d'autres ; mais c'était un principe reconnu et hors de toute discussion en Amérique, qu'il n'y avait de liberté véritable pour un pays et de garantie solide pour la propriété, qu'autant qu'une chambre nommée par le peuple, et responsable devant lui, tenait dans ses mains la bourse et l'épée, avait le dernier mot dans les questions de finances et de guerre. Le problème n'était donc pas difficile à résoudre pour chacun des États particuliers ; chacun d'eux fit son gouvernement sur le modèle des anciennes chambres coloniales, et il n'y eut pas de discussion. Mais quand il s'agit d'organiser la repré-

sentation fédérale, on se trouva dans des conditions particulières, et il y eut une discussion assez vive qui, toutefois, n'a pour nous qu'un intérêt secondaire.

C'est toujours le même problème qui se représentait en Amérique, ce problème que la Constitution de 1787 a tranché dans un sens, et que les révolutionnaires du Sud s'efforcent aujourd'hui de trancher dans un autre. La question était de savoir si la représentation fédérale serait une représentation populaire ou une représentation d'États, si on aurait une union ou une confédération. Ceux qui craignaient par-dessus tout qu'une union trop forte n'affaiblît l'indépendance locale, demandaient que les députés fussent nommés par les assemblées de chaque État. On aurait eu alors quelque chose comme la diète germanique, c'est-à-dire l'impuissance organisée. Les députés n'auraient été que les mandataires des États, de véritables ambassadeurs, avec des pouvoirs limités. Les amis de l'Union, Madison, Hamilton, insistèrent au contraire pour que la représentation fût nationale, et qu'il y eût des députés nommés directement par le peuple. Ils ne voulaient pas que dans la chambre des représentants il y eût des États distincts, et pour cela ils demandaient que la nomination des députés fût faite proportionnellement à la population fédérale. Au regard de l'Union et du congrès, chacun des États ne devait plus être qu'une division géographique, une grande circonscription électorale; c'était le peuple des États-Unis tout entier qui nommait les membres de la chambre populaire. La discussion fut longue, mais le principe de la représen-

tation nationale l'emporta, et c'est ce jour-là que l'Union fut fondée. Si l'on avait adopté l'autre système, on perpétuait la confédération avec toutes ses faiblesses; on ne serait point sorti des jalousies locales ni de la lutte d'une province contre une autre. Aujourd'hui les représentants des États-Unis sont les représentants du peuple américain tout entier.

Vint ensuite la deuxième question : Quels seront les électeurs? Il ne suffit pas de dire, en effet, que les députés seront nommés par le peuple, il faut savoir ce qu'on entend par le peuple; car dans aucun pays on n'entend par ce mot l'ensemble de tous les habitants. Dans les États les plus démocratiques, il n'y a que les hommes âgés de plus de vingt-un ans qui votent; par conséquent le peuple politique ne se compose que des citoyens qui ont atteint vingt-un ans. Qu'est-ce donc que l'électorat? C'est une question qui, pendant la première révolution française, embarrassa singulièrement nos pères. Sous l'influence des idées de Rousseau et de Mably, ils voyaient dans le droit électoral un droit naturel, absolu, que l'homme avait apporté en société. Chaque citoyen s'étant lié par une espèce de contrat pour constituer la société, chacun avait par conséquent apporté avec soi son droit de s'occuper des affaires sociales. Cette idée est particulière à la France. Ni en Angleterre, ni en Amérique, ni dans aucun autre pays du monde on n'a supposé que le droit électoral fût un droit naturel; on n'y a vu qu'une fonction politique que chaque peuple règle à son gré, selon l'état social du moment, et dans les conditions les plus variables. Tous les peu-

ples se sont-ils trompés? avons-nous seuls raison contre tous? L'électorat est-il un droit naturel comme la liberté? est-ce simplement une fonction, c'est-à-dire un mandat, et par conséquent un pouvoir qui n'a rien d'absolu?

C'est là un point que je demande la permission d'examiner en détail.

C'est en effet une question des plus graves, alors même qu'on devrait arriver à conclure que si le suffrage est une fonction, il est cependant de l'intérêt général qu'il soit universel. Il est évident que la situation du législateur n'est pas la même selon que l'électorat est une fonction ou un droit. Dans le premier cas, on pourrait en écarter certains inconvénients, dans l'autre il serait interdit d'y toucher. Voyons donc ce que dit l'histoire, nous verrons après ce que dit la raison.

Si nous consultons l'histoire, nous voyons qu'il n'y a jamais eu de principe absolu en fait de suffrage. Dans tous les pays et dans tous les temps le suffrage a infiniment varié. Chez les Grecs, — les Grecs ont été les grands observateurs du droit politique, et comme ils avaient beaucoup de cités, de constitutions et même de révolutions, l'expérience ne leur manquait pas, — chez les Grecs, Aristote, qui nous a laissé ce grand monument de la *Politique*, a donné une règle qui me semble le dernier mot de la sagesse antique : c'est que pourvu que la grande majorité des citoyens ait part au gouvernement tout système électoral peut être bon. Aristote ne se fait aucun scrupule de laisser en dehors du gouvernement une minorité de citoyens, sans parler des

esclaves, qui, en général, formaient la plus grande partie de la population.

Chez les Romains, nous trouvons trois systèmes. D'abord un système théocratique. A l'origine, on vote dans les Comices-Curies; il faut avoir part aux mêmes sacrifices pour avoir part aux mêmes droits politiques. Les patriciens seuls ont des *Sacra* et des *Gentes*, les plébéiens sont hors du gouvernement. Sous Servius Tullius, le vote est mesuré au service militaire; comme chaque citoyen est obligé de s'armer et de combattre à ses frais, les mieux armés, ceux qui combattent au premier rang et risquent davantage, ont des honneurs et une part d'influence plus grande. On divise le peuple romain en centuries, et ces centuries sont partagées en cinq classes, suivant la fortune qui est aussi le signe des services rendus. Chaque centurie est elle-même partagée en deux divisions : dans la première on range les gens du service actif, ceux qui ont moins de quarante-cinq ans; dans la seconde on place les hommes de quarante-cinq à soixante ans. Dans ce système il y a donc une part faite à la fortune et à l'âge. Puis on arrive au troisième système, et alors le suffrage est à peu près universel, autant que cela peut être dans l'antiquité : c'est ce qu'on appelle le vote par tribu. Tous les citoyens ont part au vote; mais les citoyens ne sont qu'une très-petite minorité dans l'État. Ainsi, dans l'antiquité, il n'y a rien qui ressemble au suffrage universel tel que nous le concevons aujourd'hui.

Pour les temps modernes, il serait inutile de faire une promenade à travers le moyen âge : c'est le règne

du privilége et de l'inégalité. Chez les nobles ou chez les paysans, dans l'intérieur d'un ordre privilégié ou d'une classe dédaignée, on trouverait sans doute quelque chose qui ressemble au suffrage universel; mais on ne verrait nulle part l'ensemble des citoyens appelés à voter ensemble pour le choix d'une assemblée. Il faut arriver à la Révolution française pour trouver, en Europe, un vote général de la nation, quelque chose qui ressemble au suffrage universel. Vous savez, en effet, que durant la Révolution le suffrage n'est pas direct; on le divise en deux degrés. On choisit d'ordinaire un électeur par cent habitants. Le suffrage à deux degrés maintient donc en dehors du suffrage effectif les quatre-vingt-dix-neuf centièmes des citoyens actifs.

Cherchons maintenant quelle est la raison du suffrage universel. Cette raison est celle-ci : c'est que les citoyens ont part aux charges de la société, que le gouvernement est institué pour faire une égale répartition de ces charges, que chacun a le droit de défendre sa propriété, sa liberté, et qu'il ne peut mieux les défendre que par son vote; bref, que chacun ayant part à la vie sociale, doit avoir part au gouvernement. Ce système semble raisonnable, il est spécieux; mais quand on en arrive à l'application, on s'aperçoit que ceux qui le défendent ne sont guère moins aristocrates que les autres, car avec leur système ils mettent en dehors de la vie politique les trois quarts de la nation. Or, dès qu'on arrive à un pareil résultat, qu'il y ait les trois quarts ou les huit dixièmes de la nation éliminés du vote,

j'avoue que c'est pour moi la même chose. La logique est également en défaut.

Comment le suffrage universel met-il les trois quarts de la nation en dehors du vote? Nous sommes trente-cinq millions de Français; sur ce nombre il y a un peu plus de neuf millions d'électeurs, c'est donc par conséquent vingt-cinq millions de Français qui n'ont pas part au droit électoral. — Mais, dira-t-on, ce sont des enfants et des femmes, et par conséquent tous les citoyens ont part au suffrage. C'est là qu'est le sophisme. Pourquoi les enfants n'ont-ils pas part au vote? On dira : Parce qu'ils sont incapables de voter. Alors le suffrage est une fonction? Non, répond-on, c'est un droit comme la propriété, comme la liberté. Eh bien, quand un enfant est propriétaire, il y a quelqu'un qui le représente; pourquoi l'enfant n'est-il pas représenté par son père au scrutin électoral? Si j'ai cinq enfants, pourquoi n'ai-je pas six voix, tandis que l'homme qui est seul n'en aura qu'une? Est-ce que je ne représente pas un intérêt six fois plus grand? S'il y a la guerre, est-ce que la guerre ne peut pas me prendre mes enfants? Est-ce que je n'ai pas six fois plus d'intérêt que le célibataire à l'empêcher? Il me semble que c'est là un raisonnement très-sérieux, et je n'ai pas tort de dire que le système qui déclare qu'on ne représente pas les enfants est un système aristocratique.

Je viens à l'autre partie de la société qui est exclue du suffrage universel.

Aristote, je me mets sous sa protection, a émis cette pensée qu'on a complétement oubliée depuis trois mille

ans : c'est que les femmes sont la moitié du genre humain. Évidemment, nos constituants ont oublié cet aphorisme ; dans la vie civile nous avons fait de la femme la compagne de l'homme, mais en politique, on n'a jamais cru que les femmes fussent la moitié du genre humain. La pensée d'Aristote est encore une nouveauté. Lorsque nous allons au théâtre, nous applaudissons Arnolphe répétant les vers suivants, les plus français qu'on ait jamais écrits :

Votre sexe n'est là que pour la dépendance ;
Du côté de la barbe est la toute-puissance.
Bien qu'on soit deux moitiés dans la société,
Ces deux moitiés pourtant n'ont point d'égalité.
L'une est moitié suprême et l'autre subalterne,
L'une, en tout, est soumise à l'autre qui gouverne ;
Et ce que le soldat, dans son devoir instruit,
Montre d'obéissance au chef qui le conduit,
Le valet à son maître, un enfant à son père,
A son supérieur le moindre petit frère,
N'approche pas encor de la docilité,
Et de l'obéissance, et de l'humilité,
Et du profond respect où la femme doit être,
Pour son mari, son chef, son seigneur et son maître.

Ceci nous fait rire, mais nous raisonnons tous comme ce personnage ridicule ; nous sommes tous des Arnolphe... en politique.

Que peut-on objecter au droit électoral de la femme ? L'homme, dira-t-on, est libre, il est propriétaire, il a des droits. Mais les femmes aussi sont libres, elles peuvent être propriétaires et elles ont des droits. Le

citoyen est intelligent et moral; la femme n'est-elle ni intelligente ni morale? Mais, dira-t-on, la femme est représentée par son mari. Oui, quand elle est mariée; mais quand elle ne l'est pas? Au moyen âge on ne se faisait nul scrupule de donner des droits politiques à des femmes. Vous en voyez un reste chez nos voisins: c'est une femme qui porte la couronne, et cette femme est un des meilleurs souverains qu'ait eus l'Angleterre.

Prétendre que politiquement la femme est une mineure perpétuelle, c'est répondre à la question par la question. Je demande précisément pourquoi elle est une mineure. Est-ce qu'elle est incapable de s'occuper d'affaires? Il est singulier qu'on puisse soutenir une pareille thèse lorsqu'on a vu à la campagne la fermière, une veuve quelquefois, faisant marcher quinze, vingt garçons de labour, envoyant les uns à l'écurie, les autres aux champs, conduisant tout, menant tout. Eh bien, le jour du suffrage, le pâtre qui conduit les chèvres va voter, la fermière ne vote pas. Pourquoi? Parce qu'elle n'a pas de barbe! Je ne vois pas d'autre raison que celle-là.

Cette question, qui n'est plaisante que dans la forme, a été examinée par un homme qui, pas plus que moi, n'a craint d'affirmer la vérité, même au risque de ce que de bonnes gens appellent un ridicule, et de ce que j'appelle un honneur. M. Stuart Mill, un des esprits les plus hardis de notre temps, et, parmi les écrivains de talent, le seul en Angleterre qui défende le suffrage universel, a examiné la question du suffrage des femmes, et voici ce qu'il en dit. C'est en 1861 qu'il

a publié ses *Considérations sur le Gouvernement représentatif*, dont j'extrais ce qui suit :

« En me prononçant pour le suffrage universel, mais graduel, je n'ai tenu aucun compte de la différence du sexe. Mon opinion est qu'elle n'a rien à faire avec les droits politiques, non plus que la différence de taille ou la couleur des cheveux. Tous les êtres humains ont le même intérêt à être bien gouvernés; le bien-être de chacun est également affecté par un bon ou un mauvais gouvernement; chacun a également besoin d'avoir un suffrage pour en partager les bienfaits. S'il y a une différence, elle est à l'avantage de la femme, puisque étant physiquement plus faible, elle a plus besoin de la protection des lois et de la société. Il y a longtemps que l'humanité a abandonné les seules prémisses dont on pourrait conclure que la femme ne doit pas voter. Personne aujourd'hui ne prétend qu'il faut tenir les femmes en servitude, qu'elles ne doivent avoir d'autre pensée, d'autre désir, d'autre occupation que d'être les servantes de leur mari, de leur père ou de leur frère. Mariées ou non, il leur est permis de posséder, et d'avoir des intérêts d'affaires aussi bien que les hommes. On trouve même convenable et bon que les femmes pensent, écrivent, instruisent l'enfance. Dès qu'on admet cela, les incapacités politiques n'ont plus de fondement.

« Il n'est même pas nécessaire d'aller si loin. Quand il serait aussi vrai qu'il est faux que les femmes sont nées pour être une classe inférieure, confinées en des occupations domestiques, et sujettes à l'autorité domestique, elles n'en auraient pas moins besoin d'un vote pour se protéger contre l'abus de cette autorité. Les hommes, aussi bien que les femmes, n'ont pas besoin de droits politiques afin de prendre part au gouvernement, mais simplement afin de n'être pas mal gouvernés. La majorité du sexe mâle est composée de gens qui seront toute leur vie ouvriers des champs ou des fabriques; cela ne fait pas que le droit de voter soit pour eux

moins désirable ou moins juste, pourvu qu'ils n'en mésusent point.

« Personne ne prétend que les femmes feront nécessairement un mauvais usage de leur vote. Le pis, dit-on, c'est qu'elles voteraient aveuglément sous l'influence des hommes. Soit. Si elles se décident par elles-mêmes, c'est un grand bien; si elles ne le font pas, il n'y a point de mal. Il est toujours bon d'ôter à un captif les fers aux pieds, alors même qu'il ne désire pas marcher. Ce serait déjà une grande amélioration si, dans la situation morale de la femme, la loi ne la déclarait plus incapable d'avoir une opinion et un sentiment sur les grands intérêts de l'humanité... Ce ne serait pas une petite chose que le mari fût obligé de discuter avec sa femme, et que son vote, au lieu d'être une chose qui n'intéresse que lui, devînt un intérêt commun. La femme y gagnerait en respect, le vote du mari y gagnerait en qualité...

« Aujourd'hui l'influence de la femme s'exerce dans l'intérêt personnel de la famille, ou dans un intérêt de vanité. Étrangère à la politique, sans responsabilité, sans point d'honneur, elle ne voit que l'intérêt des siens, elle trouble la conscience de son mari. Donnez-lui un vote, vous lui donnez un point d'honneur. Son influence indirecte est souvent mauvaise, son action directe sera bonne. »

M. Mill ajoute que, dans un pays où la femme peut être propriétaire, où le cens fait le droit, c'est un manque de logique complet de déclarer qu'elle ne peut pas voter, que ce manque de logique est encore plus étrange dans un pays qui a une reine et où le plus grand souverain a été une femme, la reine Élisabeth. Et il ajoute avec enthousiasme que la vérité fera son chemin dans tous les esprits que n'aveugle pas l'égoïsme ou le préjugé, et qu'une génération ne s'écoulera point

sans qu'on ait rendu justice aux femmes, sans que le sexe, aussi bien que la peau, ait cessé d'être une raison suffisante pour dépouiller personne de son droit de citoyen.

En se prononçant pour le vote des femmes, M. Mill n'y voit point un droit naturel. Il appartient à l'école utilitaire qui ne reconnaît point de droits naturels. Pour lui le droit des femmes n'est qu'un intérêt arrivé à maturité et qui mérite d'être représenté dans l'État.

A l'époque de la Révolution, certains logiciens du droit naturel furent très-embarrassés du vote des femmes; mais Condorcet n'hésita pas à se prononcer pour l'admission des femmes à l'égalité politique Il a écrit là-dessus des pages curieuses.

Je n'entends pas vous convertir aux doctrines de Condorcet ou de Mill. J'ai voulu seulement vous montrer que, quand on part du droit naturel, quand on veut voir dans l'électorat autre chose qu'une fonction, on doit arriver nécessairement à donner le vote aux femmes. Si, au contraire, on considère l'électorat comme une fonction, alors je comprends qu'on puisse en exclure les femmes comme on les a exclues d'autres fonctions publiques; mais on peut alors en exclure bien d'autres personnes, car ce n'est plus une question de droit, mais de convenances.

Dans ce nouveau système, qui est au fond celui que nos législateurs révolutionnaires ont suivi, tout en se défendant de le suivre, on considère le gouvernement comme une espèce de grande société par actions, où il est juste de donner à chaque intéressé une part, mais

où l'on ne doit pas de part à ceux qui n'ont pas d'intérêt. On peut aller plus ou moins loin dans cette voie, et considérer comme intéressé tout contribuable, toute personne obligée au service militaire, etc.; mais quelque large que soit le cercle, il n'est qu'une construction politique, qui peut s'agrandir ou se réduire suivant les temps, les pays et les hommes; il ne faut parler ni de droit naturel ni d'absolu. Si l'on parle d'absolu, il faut que tout le monde soit représenté.

Aux États-Unis, dans un pays républicain, d'origine anglaise, on ne s'est jamais préoccupé de cette théorie; on l'a laissée dans l'école; on s'est toujours cru le droit de régler le suffrage universel comme une fonction. Avant la révolution, chaque colonie avait ses usages particuliers. Dans la Virginie, par exemple, il fallait être propriétaire pour être électeur. La Virginie, pays de grands propriétaires qui se considéraient comme des gentilshommes, se faisait gloire de garder la coutume d'Angleterre. Au contraire, à Rhode-Island, colonie fondée par des puritains qui avaient commencé leur fortune à force de travail, il suffisait d'être domicilié. Ailleurs, il fallait payer un impôt, être inscrit dans la milice, etc. C'était une vieille idée anglaise que quiconque paye l'impôt doit voter.

Après la révolution, on laissa de même la liberté la plus grande, chaque pays régla le suffrage électoral à sa guise.

Aujourd'hui même, en Amérique, il y a une certaine variété dans les lois électorales, tel est électeur en un pays qui ne le serait pas dans un autre. Il y a bien

un effort constant du parti démocratique pour faire que le suffrage soit aussi universel que possible et attaché à la seule condition de domicile; mais ce n'est pas au point de vue de la théorie française qu'on demande cela, c'est au point de vue américain et anglais : tout le monde payant l'impôt, tout le monde doit voter.

La question du suffrage et de ses conditions se présenta à la Convention fédérale. Déterminer ce droit, c'était déterminer la forme même du gouvernement. Mais qui réglerait le droit électoral? serait-ce le congrès? serait-ce, au contraire, chaque État particulier? Si c'est le congrès, disait-on, qui règle le suffrage universel, qui l'empêchera de rendre le gouvernement aristocratique ou démocratique en changeant les conditions du suffrage, malgré les États? Qui l'empêchera d'établir un cens élevé en Rhode-Island ou de décider qu'en Virginie il n'y aura plus besoin pour voter d'être propriétaire? Le congrès sera donc maître de renverser à son caprice toute l'organisation politique des États?

Voilà ce qu'on redoutait du congrès. Si, au contraire, c'étaient les États qui réglaient le suffrage, on craignait de voir reparaître les jalousies particulières, et, à leur suite, la division. On mettra, disait-on, des conditions dures pour l'exercice du droit électoral, et on aura de petites aristocraties qui seront maîtresses du gouvernement; les États reprendront ainsi par un autre bout la souveraineté qu'on veut leur enlever.

La question était délicate. On se tira d'affaire par une transaction ingénieuse. Le congrès sentait qu'il ne pouvait faire une loi universelle; car, si on fai-

sait une loi qui exigeât des conditions très-sévères pour le vote, on avait contre soi les États démocratiques; si on faisait une loi très-large, on avait contre soi les États où le suffrage était soumis à des conditions de propriété.

Le parti auquel on s'arrêta, ce fut de ne pas charger le congrès de la loi électorale, et cependant de prendre un biais qui l'assurât qu'on ne pourrait tourner la loi électorale contre lui. On établit dans la constitution : que la chambre des représentants des États-Unis serait nommée par les électeurs qui, dans chaque État particulier, nommeraient la chambre la plus nombreuse de l'État; en d'autres termes, pour dresser la liste des électeurs fédéraux on adopta dans chaque État la loi électorale la plus favorable.

En prenant ce parti, le congrès résolut la question de façon définitive. Le système ne pouvait mécontenter aucun État particulier, puisque chacun d'eux conservait son indépendance; et, d'un autre côté, on n'avait pas à craindre les petites passions des législatures provinciales, puisqu'on remettait au peuple la garde de l'intérêt fédéral. Depuis lors on ne s'est jamais inquiété des variétés qui subsistent dans la pratique électorale. Des députés nommés par le suffrage universel s'asseoient dans le congrès à côté de députés nommés par des électeurs soumis à des conditions de cens et de propriété; mais personne n'a réclamé contre une loi faite pour s'adapter à des besoins différents.

C'est ainsi qu'aux États-Unis on a réglé la question du suffrage électoral.

Puisque nous sommes à examiner cette question, et que je vous ai parlé de M. Stuart Mill, je terminerai cette leçon en vous communiquant ses idées sur le suffrage universel. Il a examiné la question avec un calme qui ne peut appartenir à ceux qui vivent dans le milieu démocratique, et dont on peut accuser les intentions. M. Stuart Mill vit en Angleterre, dans un pays d'où l'on peut voir tranquillement les avantages ou les abus de notre système; c'est du fond de son cabinet qu'il juge nos lois, la passion ne le trouble pas.

M. Stuart Mill, je l'ai déjà dit, n'appartient pas à l'école du droit naturel, il est de l'école de Bentham; il ne reconnaît que des hommes arrangeant leurs affaires le mieux possible, en vue de l'intérêt général ou de l'utilité commune; mais il lui semble que, dans l'état actuel des sociétés civilisées, il est bon d'admettre au suffrage quiconque a intérêt au vote des lois.

C'est le payement de l'impôt qui constitue pour lui la première condition de capacité électorale. En ce point, il est d'ailleurs d'une largeur extrême et arrive presque au suffrage universel. L'intérêt d'être bien gouverné, dit-il, est le même pour le riche que pour le pauvre. M. Mill veut donc que tout homme qui paye l'impôt soit admis au suffrage; il en exclut uniquement quiconque vit de la charité publique ou sert dans l'armée. Dans le premier cas il y a défaut d'intérêt, dans le second il y a défaut d'indépendance. L'impôt est donc pour M. Mill la pierre de touche du droit électoral; mais comme M. Mill est non-seulement un politique très-fin, mais aussi un économiste très-habile;

il demande que l'impôt soit assis sous la forme directe, et qu'on ne se serve pas de ces détours qui trompent le peuple et lui donnent de très-fausses idées politiques. En Angleterre, dit-il, l'impôt est payé par les propriétaires. Pour se rendre populaires, dans nos villes anglaises, les magistrats municipaux proposent de construire des squares, des boulevards, etc.; le peuple applaudit d'autant plus à cette générosité municipale que l'impôt est à la charge des propriétaires, il dit : « Bravo, nous n'aurons rien à payer et le profit sera pour nous. » De quelque prétexte qu'on colore cette action, dit M. Mill, et quelque beau nom qu'on lui donne, cela s'appelle mettre la main dans la poche de son voisin. Mais si l'impôt était direct, si le peuple pouvait comprendre que c'est lui qui paye ces améliorations qui le charment, on voterait en connaissance de cause. Ce serait le règne de la modération et de l'économie.

Tout ceci est juste. J'admets avec M. Stuart Mill qu'en général quiconque ne paye pas d'impôt n'a pas droit de voter. Ce n'est pas que je suppose qu'un gouvernement n'a à statuer que sur des intérêts, mais il me semble que la liberté générale couvre la liberté de celui qui ne vote pas; tandis que l'absence de part aux dépenses donne à certains électeurs le privilége de disposer de l'argent d'autrui. Or, je ne veux de privilége ni pour la misère ni pour la richesse. Mais le payement de l'impôt suffit-il pour faire un électeur? Non, suivant Mill, il faut chez l'électeur intérêt et capacité. Le payement de l'impôt prouve l'intérêt, mais non la capacité.

Sur ce second point M. Mill est aussi d'une largeur extrême. Il demande qu'on lise, qu'on écrive, et, ce qui est peut-être bien anglais, qu'on sache faire la règle de trois. Sans cela, dit-il, à moins qu'on n'appartienne à cette catégorie de gens chez qui la théorie étouffe le bon sens, il est impossible d'admettre qu'un homme qui n'a pas acquis les premières notions nécessaires pour prendre soin de lui-même, pour défendre ses propres intérêts, se trouve capable de voter, c'est-à-dire de régler les intérêts publics.

Ces idées ne sont pas particulières à l'auteur, mais voici où M. Mill est original. Je comprends, dit-il, qu'on donne une voix à celui qui a un intérêt, une capacité; mais il semble qu'il y a des gens qui ont plus d'intérêt ou qui ont six fois, huit fois plus de capacité que les autres, Or, vous commencez par établir en principe une égalité qui n'existe pas; et en admettant une égalité qui n'existe pas, vous ne la faites pas naître, mais vous déclarez que le nombre est tout, c'est-à-dire que l'ignorance l'emporte sur la sagesse, la pauvreté sur la richesse; votre constitution est immorale. Une constitution doit être pour un peuple une grande leçon de moralité; les institutions politiques sont, par leur jeu même, un enseignement perpétuel, un perpétuel moyen d'éducation; il faut donc que ces institutions s'appuient sur des principes vrais. Il ne faut pas dire à l'homme : Respecte celui qui en sait plus que toi, celui qui te donne du travail; et lui dire en même temps : Tu vaux autant que celui qui en sait plus que toi, ou qui te fait travailler. M. Mill veut donc qu'il y ait des votes multi-

ples; il ne demande pas des priviléges personnels, mais il veut que le patron, que le père de famille aient plus de voix que celui qui n'est ni patron ni père de famille; que l'homme gradué dans les universités ait plus de voix que celui qui ne l'est pas. A ces conditions, on sera dans le vrai; autrement, on est dans le faux, et toute erreur en politique se traduit par une souffrance dans la société.

Ces idées-là nous paraissent étranges; mais le mérite de M. Mill, c'est que les idées très-hardies qu'il émet sont presque toujours acceptées à la réflexion.

Sur un autre point, un autre Anglais, M. Thomas Hare, a soulevé une question dont personne ne s'inquiète en France, mais qui a attiré l'attention en Angleterre et même en très-haut lieu. Lord John Russel s'en est préoccupé dans son dernier projet de réforme. Cette question est celle-ci : Quelle part, dans un gouvernement représentatif, faut-il faire aux minorités?

M. Mill a complétement adopté les idées de M. Hare, et il y a aujourd'hui toute une école qui les soutient. C'est donc une question qui passera bientôt sur le continent; c'est une de celles qui intéressent le plus la sincérité du gouvernement représentatif et l'avenir de la démocratie. Posons bien le problème avant de l'examiner.

Dans toute société il y a des intérêts différents. Prenons un de ces grands intérêts, la religion. Mettons qu'en France les catholiques actifs, zélés, politiques même, si vous voulez, représentent les deux cinquièmes de la nation.

Qu'est-ce maintenant que la démocratie? C'est le peuple gouverné par le peuple, ou du moins par ses représentants. Eh bien, si la représentation est fidèle, il doit y avoir deux cinquièmes de catholiques dans la Chambre, image du pays. Allez à la Chambre, vous verrez que ce parti, qui se compose des deux cinquièmes de la nation, n'est pas représenté.

Au lieu de prendre les catholiques, prenons les libéraux de l'école constitutionnelle, cela vous rendra peut-être plus sympathiques à mon raisonnement. Supposons que les libéraux représentent les deux dixièmes de la nation. Il devrait donc y avoir à la Chambre deux dixièmes de vieux libéraux. Comptez combien il y en a. Avec notre système électoral, il y a à la Chambre une majorité compacte qui n'a pour le libéralisme qu'un amour platonique, il y a une minorité des deux dixièmes de la nation qui n'est point représentée et qui ne brille que par son absence. Voilà un très-grave inconvénient du système actuel. Théoriquement, la représentation doit être l'image de la nation, en fait elle n'est que l'image d'une majorité; la minorité se trouve donc, sinon opprimée, au moins exclue de l'assemblée nationale. Que dans un pays la majorité impose son opinion à la minorité, c'est la condition même des gouvernements libres; mais que dans la Chambre il n'y ait pas de place pour cette minorité, c'est une iniquité qui accuse un vice essentiel dans les institutions.

Je vais vous donner un exemple frappant de l'injustice du système. M. Thiers s'est présenté dans plusieurs

circonscriptions : à Paris, à Marseille, à Aix, à Valenciennes. A Valenciennes il a eu quinze à seize mille voix; à Aix, dix mille; à Marseille quinze mille environ. Mettons que la même chose lui fût arrivée à Paris, il n'aurait pas été nommé. Un candidat qui a dans le pays cinquante-cinq mille voix échoue contre quatre concurrents dont aucun n'a réuni plus de seize mille voix; est-ce juste? Le système est donc mauvais, car il ne donne pas à la minorité la représentation à laquelle elle a droit; il conduit les choses de telle façon que des intérêts et des opinions considérables ne peuvent pénétrer dans la Chambre; il n'y a place que pour une couleur. La Chambre ne représente pas la France, mais l'opinion qui domine à un moment donné. Le système représentatif devient ainsi non plus le bien commun de la nation, l'instrument de la liberté, mais le privilége et l'instrument d'un parti.

Voici maintenant le système proposé par M. Hare, et adopté par M. Mill. Je ne lui emprunte que la pensée fondamentale, je laisse de côté des combinaisons ingénieuses, mais compliquées. En politique, il ne faut pas trop d'esprit. Rien ne réussit que la simplicité et le bon sens.

Qu'est-ce que représente le député? En France, pour être député, que faut-il? Réunir la moitié plus une d'un certain nombre de voix légalement exigées. Soit, dit M. Hare, mais pourquoi ne compte-t-on que les voix de la majorité, pourquoi ne pas compter toutes les voix? M. Thiers n'a eu à Marseille que quinze mille voix, son concurrent qui en a eu dix-sept mille est nommé : rien

de plus juste; mais pourquoi ne compterait-on pas à M. Thiers ces quinze mille voix avec les trente mille qu'il a obtenues à Valenciennes, à Aix ou ailleurs, et ne le déclarerait-on pas membre de la Chambre? Pourquoi, en outre des deux cent cinquante personnes qui ont eu la majorité requise en chaque collége électoral, ne déclarerait-on pas députés ceux qui auraient obtenu en différents colléges la majorité exigée par la loi? Y a-t-il quelque chose de sacramentel dans une circonscription électorale, et celui qui rassemble vingt ou trente mille voix dans le pays n'est-il pas le représentant d'une grande opinion? Et même, à vrai dire, n'a-t-il pas plus de racines que l'élu d'un simple collége local? N'est-il pas à un plus haut degré le mandataire des électeurs puisqu'il a réuni plus de voix et par toute la France? Supposons que l'opposition eût choisi M. Thiers pour son candidat dans tous les colléges, on aurait pu avoir ce résultat bizarre d'un candidat réunissant un million de voix et partout exclu.

La réforme que propose M. Hare est donc fondée en justice et en raison. Ce n'est pas son seul mérite. Ce système serait sincère, ce qui est beaucoup en politique, et il aurait un avantage énorme : c'est que chacun saurait que son vote vaut quelque chose, tandis qu'aujourd'hui, avec la condition d'une majorité locale, vous arrivez à ce résultat, que les diverses minorités, certaines de leur défaite, ne veulent même pas se déranger; quarante-cinq pour cent des électeurs ne se présentent pas au scrutin.

En Amérique, comme en Angleterre, comme en

France, pour remuer une masse d'électeurs, il faut une dépense considérable, et il en résulte trop souvent que ce n'est même plus la majorité du pays qui est représentée, mais une minorité remuante. Au contraire, que chaque électeur sache que son vote comptera et que du fond de sa province, s'il a des sympathies pour quelqu'un qui se présente à Paris, il peut l'aider de sa voix, il donnera son vote, et la chambre ainsi nommée représentera sincèrement le pays, car elle représentera non la majorité du hasard qui vote dans un collége, mais, ce qui est autrement considérable, elle représentera le vœu et l'opinion de la France entière.

Voilà le système de M. Hare ; il me paraît juste, tandis que, dans les autres systèmes, nous sommes dans le faux. On aura beau multiplier les suffrages, on n'améliorera pas la représentation nationale tant qu'on ne fera point la part des minorités ; tout ce qu'on obtiendra, ce sera de donner plus de violence aux partis.

M. Mill attend un autre avantage de cette reconnaissance du droit des minorités : c'est d'élever le niveau intellectuel de la chambre, et d'y faire arriver les hommes les plus distingués. Croire que le suffrage universel amènera de soi les meilleurs choix possibles, c'est une illusion ; le suffrage universel est une masse énorme que la passion seule met en jeu ; les hommes les plus capables ne sont pas toujours les plus populaires, et il s'en faut de beaucoup que la multiplication des suffrages amène nécessairement des choix plus éclairés.

La première expérience en a été faite en Angleterre à la réforme de 1832.

Vous savez qu'avant la réforme il y avait des bourgs pourris qui étaient dans les mains de quelques personnes, quelquefois dans les mains de gens d'affaires qui vous vendaient votre élection. Un grand nombre de ces bourgs appartenaient à de grands seigneurs qui disposaient des votes de leurs tenanciers. Chose étrange! les parlements nommés de cette façon réunissaient les hommes les plus capables d'Angleterre, et aujourd'hui que le suffrage est beaucoup plus étendu, un homme d'un mérite supérieur, Stuart Mill, par exemple, ne peut arriver à la chambre.

Pourquoi? C'est qu'autrefois les grands seigneurs anglais voulaient faire représenter leur parti par des gens à eux, et qu'on cherchait naturellement les gens les plus capables; on faisait ainsi entrer à la chambre les Burke, les Mackintosh. Aujourd'hui vous avez un grand nombre d'électeurs qui n'ont plus cette responsabilité individuelle; on est mené par un journal, par un comité; on suit un mot d'ordre et on arrive à ce que M. Stuart Mill appelle le triomphe de la médiocrité.

C'est là le mal auquel MM. Hare et Mill voudraient remédier; ils ne voudraient pas que les hommes les plus capables s'éloignassent de la vie politique, se retirassent de la mêlée. Et, comme dans le système qu'ils proposent chaque électeur a droit de croire à l'efficacité de son vote, ils espèrent ainsi donner au corps électoral l'énergie dont il manque trop souvent.

Enfin ils espèrent que de cette façon les minorités religieuses, politiques, économiques feront entrer des représentants dans la chambre, et cela leur paraît un

grand avantage. Tandis que c'est le triomphe de l'unité française d'effacer toutes les couleurs et toutes les nuances, les Anglais, au contraire, pensent que la variété est la condition d'une bonne représentation parlementaire. Ils donnent six représentants à leurs trois universités pour introduire dans leur chambre six personnes qui soient des savants, des philosophes; de même ils donnent une représentation particulière aux comtés et aux bourgs pour que les intérêts territoriaux soient représentés à côté de l'intérêt du nombre. Ils cherchent toujours à obtenir l'harmonie par la diversité des tons. Nous, nous cherchons à passer partout le terrible niveau de l'uniformité.

Voilà les réformes qui se débattent en Angleterre. Je vous les ai présentées avec une pleine confiance dans votre impartialité. Je sais que le suffrage universel est un dogme; on ne le discute pas, on l'adore. Je me méfie toujours d'une foi aveugle. En religion comme en politique, cela ne produit que des fanatiques; et ce sont toujours les fanatiques qui deviennent athées quand leur foi s'envole ou qu'ils ont intérêt à ne plus croire. J'aime sincèrement la démocratie, et je crois que le suffrage universel peut être un bon instrument. Mais je ne le crois pas infaillible, et je ne prends pas le suffrage universel pour la vérité non plus que pour la liberté. Si on peut le dépouiller de son ignorance et de ses passions, si l'on peut faire une part à des intérêts qui ne sont pas ceux du nombre, aux lumières, à la capacité, aux services rendus; si l'on peut sauver la démocratie de ses entraînements et de ses

excès, je croirai faire acte de bon citoyen en m'associant à ces efforts, et remplir mon devoir de professeur en vous appelant à examiner des problèmes qui seront ceux de l'avenir. Loin de moi tout scrupule et toute fausse délicatesse ! Cette chaire est aussi une chaire de vérité, et je ne sais pas de problème qu'un ami de la vérité ne puisse et ne doive aborder devant vous.

QUATORZIÈME LEÇON

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Messieurs,

Nous avons vu que les Américains avaient établi le principe de la représentation directe, qu'ils avaient considéré le droit électoral comme une fonction que la loi pouvait régler, et qu'ils avaient adopté un principe qui ménageait à la fois l'indépendance des États et la souveraineté fédérale. Ce principe est celui-ci : Quiconque est électeur dans un État, pour la chambre la plus nombreuse, est électeur fédéral. C'était à la fois ménager tous les intérêts et laisser la porte ouverte aux améliorations. Les changements qui se faisaient dans les États profitaient à l'Union. Depuis lors, ces changements ont été considérables, et l'on est arrivé en beaucoup d'endroits à la simple condition de domicile, ce qui a donné au gouvernement américain un caractère plus démocratique que peut-être ne le voulaient ses fondateurs.

Après les conditions électorales, viennent les condi-

tions d'éligibilité. Quelles conditions demander à un homme qui représente la nation? Il y a là un double principe à ménager. Il faut que le système soit organisé de façon à ne faire entrer dans la chambre que des hommes honnêtes et capables ; et, d'un autre côté, il faut que le peuple puisse choisir.

Quelles sont les qualités d'un bon député? Il y a là un idéal dont on ne s'inquiète guère aujourd'hui; il suffit que le peuple choisisse, on dirait qu'il ne peut jamais se tromper; nous avons pourtant quelques exemples du contraire.

Au seizième siècle, lord Coke, le rival politique de Bacon, cherchait l'idéal d'un bon parlementaire; et comme à cette époque on procédait par comparaison, de même qu'aujourd'hui par abstraction, il avait trouvé l'idéal du bon parlementaire dans le règne animal. Cet idéal, c'était l'éléphant! Il faut, dit-il, que le bon parlementaire soit comme l'éléphant. L'éléphant (toujours suivant Coke) n'a pas de fiel; ainsi faut-il que le bon parlementaire soit sans envie, sans malice, sans passion et sans rancune. L'éléphant est constant et inflexible; ainsi doit faire le bon parlementaire, qui doit marcher droit devant lui sans que rien le détourne du bon chemin. L'éléphant a une mémoire sûre; ainsi doit être le bon parlementaire, afin que le souvenir du péril passé l'éclaire sur le péril à venir. L'éléphant, quoiqu'il soit très-intelligent et très-fort, est doux et sociable : qualités excellentes, car le défaut souvent des plus forts et des plus capables est de rapporter tout à eux. Enfin, l'éléphant est philanthrope, il aime les hommes et montre

la voie à qui la cherche; ainsi doit faire le bon parlementaire. Je ne sais si Buffon, si la science moderne ratifieraient la description; mais évidemment si un représentant réunissait toutes ces vertus, qu'il ressemblât ou non à l'éléphant, il ferait un excellent député; on peut donc profiter encore aujourd'hui des conseils que donne le vieil avocat[1].

En Amérique, quelles sont les conditions de l'éligibilité? Il semble que puisqu'on s'en rapportait aux États pour les conditions de l'électorat, on pouvait dire que quiconque serait éligible aux assemblées des États serait éligible à l'assemblée fédérale. Le congrès, cependant, voulut imposer quelques conditions particulières. Ces conditions sont d'ailleurs fort larges. On voulut que le futur député eût vingt-cinq ans, qu'il fut citoyen des États-Unis depuis sept ans, et qu'il fût domicilié dans l'État qu'il représentait. Voilà les seules conditions qu'on exigea.

L'âge, cela est naturel; il faut une certaine maturité, et, dans une démocratie, il est difficile que l'homme qui fait sa fortune et son nom lui-même puisse être connu avant vingt-cinq ans. Les Anglais n'ont pas pris cette limite. La simple majorité suffit pour entrer dans la chambre; nous avons l'exemple de William Pitt, membre des Communes à vingt et un ans, chancelier de l'Échiquier à vingt-deux, et premier ministre à vingt-quatre. Dans notre ancien parlement, d'Aguesseau était avocat général à vingt-deux ans. Ce sont là

1. Story, *on the Constitution*, § 616, à la note.

des règles qu'on peut très-bien admettre dans une monarchie et dans une grande aristocratie, là où il y a des gens qui ont leur fortune faite en naissant; mais dans une démocratie, on peut aller jusqu'à vingt-cinq ans sans blesser la souveraineté. Du reste, je ne vois pas qu'on ait fait d'objection à cette loi.

Quant à la condition d'être depuis sept ans citoyen des États-Unis, ce n'est pas une exclusion, c'est une faveur. Au moyen âge, et jusqu'à la Révolution française, il y a eu en France et ailleurs une grande prévention contre les étrangers. Encore aujourd'hui, il faut obtenir des lettres de grande naturalisation pour être membre de nos assemblées. En Angleterre, un étranger naturalisé ne peut, je crois, être jamais membre du parlement.

Sous la Révolution, on admit des étrangers à faire partie de nos assemblées, sans même qu'ils renonçassent à leur patrie; les choix ne furent pas heureux. Ce furent l'Anglo-Américain Thomas Paine, le baron prussien Anacharsis Clootz, et le Suisse neufchâtelois Marat. Pour les deux derniers au moins on peut regretter qu'une loi n'ait pas été nécessaire pour en faire des Français.

Vient la dernière condition : le domicile. Cette question fut résolue de la façon la plus favorable. Il était difficile d'admettre qu'une personne pût représenter un État sans lui appartenir. Les États ne sont pas de simples divisions administratives comme nos départements. En Angleterre, pendant longtemps, il a été réglé que nul ne pût représenter un comté, un bourg, sans

y être domicilié; en France, sous la Restauration, et même sous le dernier règne, la loi électorale exigeait qu'un certain nombre de députés fussent domiciliés dans leurs départements. C'était, je crois, la moitié ou le tiers. Quant à moi, je ne blâmerais pas cette mesure. Il est bon qu'un certain nombre de députés tiennent à la province qu'ils représentent. En Amérique, il y avait une autre raison, c'est que les États ayant une souveraineté particulière, il fallait que les députés leur appartinssent. Du reste, on n'a pas décidé, par omission sans doute, que les députés perdraient leur mandat quand ils cesseraient d'appartenir à l'État qui les envoie au congrès.

Voici toutes les conditions qu'on exigea. On avait pensé à demander un cens, et dans les idées de ceux qui firent la constitution, cela semblait naturel; il leur paraissait qu'on ne devait admettre dans la représentation nationale que ceux qui avaient des intérêts à défendre; mais on recula devant la difficulté de trouver un chiffre qui fût accepté par tout le monde. En Angleterre, il y a eu un cens d'éligibilité jusqu'en ces dernières années. Vous savez que, jusqu'en 1858, il fallait, pour être élu dans un comté, avoir un revenu de six cents livres sterling (quinze mille francs), ce qui, l'intérêt étant à deux et demi pour cent, représente un assez gros capital. La loi de 1858 a fait sagement en abolissant cette prescription. Une loi de cens va, selon moi, directement contre le but que se propose le législateur. Cela empêche d'arriver à la députation deux ou trois hommes célèbres, un Béranger, un Lamennais, et

aussitôt l'opposition crie au privilége : cela jette de l'odieux sur le système et ne peut que nuire à la constitution.

Pour faire établir un cens d'éligibilité, M. Royer Collard, avec son éloquence solennelle, prononça cette phrase célèbre : « Il n'y a rien de plus dangereux qu'un prolétaire éloquent; » et la chambre d'applaudir; mais, quand il prononçait cette phrase, le philosophe oubliait, comme cela lui arrivait quelquefois, de mettre un sens sous les mots : car il n'y a pas de prolétaires en France. Le prolétaire, à Rome, c'était un homme nourri par les empereurs, amusé par les empereurs. On tuait de temps en temps un sénateur, on confisquait sa fortune, et avec cet argent on amusait un peuple mendiant et corrompu. Voilà ce que c'était qu'un prolétaire. Aujourd'hui nous n'avons que des gens qui vivent de leur travail. Le travail est la loi des sociétés modernes; nous n'avons donc rien à craindre des prolétaires, car ce qu'on désigne par ce mot oratoire, ce sont simplement des ouvriers. Nous avons eu en 1848 des ouvriers à la chambre, sans que la France en ait été ébranlée. L'Amérique aussi a eu dans ses assemblées plus d'un ancien ouvrier; et nous ne voyons pas qu'elle ait à rougir d'avoir choisi M. Lincoln. Laissons donc de côté une phrase qui n'est plus de notre temps.

Il y a encore une condition d'éligibilité que l'Amérique aurait pu emprunter à l'Angleterre : le serment. Je ne parle pas du serment politique, les représentants du peuple auraient l'air de se prêter serment à eux-mêmes; mais je parle du serment religieux, qui a long-

temps subsisté en Angleterre, et qui, en Amérique, pouvait être considéré comme une condition d'éligibilité.

En Angleterre, où l'Église et l'État sont mariés ensemble, il a fallu jusqu'en 1828 que chaque député prêtât trois serments : un serment d'allégeance à la couronne, un serment de suprématie religieuse, et un serment d'abjuration dirigé contre les prétentions des derniers Stuarts. Jusqu'à la même époque il fallait que les députés reçussent la communion anglicane. C'est ce qu'on appelait le *test,* si bien que durant longtemps les dissidents même ne pouvaient entrer au parlement. En 1828, on abolit les trois serments et on les remplaça par un seul : on jura sur la véritable foi du chrétien. En 1829, on admit les catholiques en modifiant un peu le serment en ce qui concerne la souveraineté religieuse de la reine; et enfin, il y a deux ans, nous avons vu les Juifs entrer à la Chambre des communes dans la personne de M. de Rothschild. Un Juif ne pouvait jurer sur la foi du chrétien, et la Chambre des lords se refusait à modifier la formule; mais la Chambre des communes se tira d'affaire en disant que le serment était une question de règlement intérieur, et M. de Rothschild fut admis à prêter serment devant la Chambre des communes.

Revenons aux États-Unis. Vous voyez que le système d'éligibilité fut réglé de la façon la plus libérale, et, comme le disait Hamilton : « Les conditions d'éligibilité sont assez larges pour ouvrir l'entrée de la représentation nationale au mérite de toute espèce, vieux ou

jeune, natif ou adoptif, pauvre ou riche, et sans distinction de croyance. »

Il n'est pas un de ces points auxquels en France les partis ne se soient opposés. Aujourd'hui qu'ils ont passé dans le droit commun, chacun en voit la parfaite innocence. Il en est ainsi de la plupart de nos barrières légales. La dernière chose que comprennent les rhétoriciens, c'est la simplicité ; la dernière chose que comprennent les politiques, c'est la liberté.

Cette question tranchée, il s'en présentait une autre. Quelle serait la durée de la représentation ? Après combien de temps les Chambres seraient-elles renvoyées devant les électeurs ? La question était d'autant plus importante que, dans une république comme les États-Unis, la solution présentait des difficultés particulières.

Peut-on déterminer théoriquement quel est l'espace de temps le plus convenable pour une législature ? Non ; de même que pour l'électorat et l'éligibilité, il faut chercher un point milieu raisonnable. Il est évident que si l'on nomme un député pour un jour, ce ne sera pas un mandataire ; d'un autre côté, si on le nomme pour dix ou quinze ans, il deviendra tellement étranger aux électeurs, que l'assemblée tournera naturellement à l'oligarchie ; le parlement deviendra maître du pays. Il y a donc entre une trop courte et une trop longue durée des législatures, un milieu qu'il faut choisir et qui assure aux députés des conditions d'indépendance, en maintenant une responsabilité suffisante ; il faut qu'ils aient une grande liberté d'action, et cependant qu'ils soient dans la main de la nation. Il faut donc

qu'une législature fonctionne pendant un laps de temps assez long pour que les députés jouissent d'une indépendance raisonnable, et un espace de temps assez court pour que le représentant ne se sépare jamais du pays.

En Angleterre, on a passé par les phases les plus diverses. Sous les Tudors, le parlement durait tant que le roi le jugeait convenable; il y a eu des parlements qui ont duré aussi longtemps que la vie du roi. Un pareil corps n'était en réalité que la créature du roi, et, n'ayant rien à attendre du peuple, ne s'inquiétait pas de lui. Plus tard, à la révolution de 1688, il fut décidé que les parlements seraient triennaux. Ils furent changés en parlements septennaux sous le règne de Georges Ier. On voulait avoir une chambre moins directement influencée par l'opinion populaire. Aussi, dans tous les projets de réforme présentés en Angleterre, on demande que le parlement soit rendu triennal. Il faut reconnaître cependant qu'en Angleterre l'esprit public est si fort, si puissant, qu'on n'a ressenti aucun inconvénient de ces parlements de sept ans. C'est avec les parlements de sept ans qu'on a fait toutes les grandes réformes modernes, et il serait difficile de dire ce qu'on aurait pu faire de mieux avec un parlement de trois ans; mais, je le répète, cette question n'a pas une grande importance lorsqu'elle s'agite dans un milieu comme l'Angleterre, chez un peuple jaloux de sa liberté, possesseur d'une presse libre et qui exerce une surveillance de tous les jours. Ailleurs il en serait autrement.

Dans les colonies américaines, on avait les exemples les plus divers. A Rhode-Island, on nommait les députés pour six mois ; dans la Caroline, pour deux ans ; dans la Virginie, pour sept ans. La Virginie, la vieille province, avait toujours eu un faible pour les institutions de la mère patrie ; elle lui avait emprunté le parlement septennal. On ne voit pas que cette imitation eût détruit l'esprit de liberté, car la Virginie fut à la tête de tous les mouvements d'opinion qui amenèrent la formation des États-Unis.

La Convention fédérale se trouva partagée. Les uns voulaient l'assemblée annuelle ; ils répétaient une maxime empruntée, je crois, à l'antiquité : *Là où finit l'élection annuelle, la tyrannie commence.* On voit dans Montesquieu un passage dans lequel il semble que cette durée d'un an a quelque chose de fatal[1]. Le plus grand nombre des membres de la Convention voulaient au contraire une durée plus longue, et ils avaient pour cela de bonnes raisons. D'abord des raisons matérielles. L'Amérique était un pays fort étendu et nouveau ; il n'y avait pas de routes, et nous voyons que, dans les premiers temps, c'est à cheval qu'on se rendait à Philadelphie, au congrès. C'étaient des voyages de trois semaines, d'un mois, d'un mois et demi pour se rendre à l'assemblée. S'il avait fallu compliquer cela d'une élection annuelle, on eût passé l'année à aller dans le pays soigner les élections et à revenir au siége du congrès.

1. *Esprit des lois*, liv. III, ch. III.

Une seconde objection, c'est qu'il est impossible qu'une assemblée vote toutes les lois qu'on lui présente dans une année. On lui ôte le temps de l'étude et de la réflexion.

Une troisième objection, ce n'est pas la moins grave, c'est qu'en règle générale, une Chambre nouvelle aime à défaire l'œuvre de ses devanciers; on a ainsi une extrême mobilité de législation. Enfin, avec des élections trop fréquentes, on arrive à des résultats politiques détestables. Les gens tranquilles sont fatigués par ces élections perpétuelles et deviennent indifférents. D'un autre côté, comme chaque année on peut s'emparer de l'influence et du pouvoir, les coureurs d'élections s'occupent sans cesse de tenir l'opinion en éveil, et entretiennent dans le pays une fièvre continuelle. Il est sans doute très-bon d'avoir un peu de cette agitation qui force à étudier les questions politiques et qui empêche un pays de s'engourdir, mais il est mauvais d'en avoir trop. Entre la fièvre et la léthargie, il y a la santé.

La question, du reste, n'était pas simple; il ne s'agissait pas seulement de choisir ce qui semblait être en théorie la meilleure organisation d'une Chambre de représentants. Dans une république où tous les pouvoirs sont électifs, il faut que ces pouvoirs soient en rapport de durée les uns avec les autres. On avait un président élu pour quatre ans. Il était à désirer que le président fût nommé avec une assemblée et se retirât en même temps que s'ouvrait une autre assemblée; car, disait-on, si vous avez une durée trop longue ou trop courte, il arrivera un moment où l'assemblée sera moins po-

pulaire que le président, un moment où le président sera moins populaire que l'assemblée. Enfin il y avait une seconde assemblée nommée pour six ans, renouvelable par tiers tous les deux ans, et il n'était pas moins nécessaire que ce renouvellement coïncidât avec celui de la Chambre des représentants. De cette façon, on évitait que le Sénat pût se prétendre plus populaire que la Chambre des représentants, ou que la Chambre des représentants, renouvelée par l'élection, se crût ou se dît plus populaire que le Sénat.

Telles furent les raisons qui firent décider que le renouvellement de la Chambre des représentants aurait lieu tous les deux ans. Deux législatures correspondent ainsi à la durée d'une présidence, et il y a tous les deux ans un renouvellement partiel du Sénat qui coïncide avec le renouvellement de la Chambre, et assure le rajeunissement de la première assemblée. On ne manqua pas d'accuser la Convention de créer une oligarchie. L'expérience a prouvé que cette durée de deux ans était trop courte. La Chambre des représentants, qui n'a pas le temps de prendre racine dans le pays, n'approche jamais de la popularité du Sénat. En Amérique on est arrivé à résoudre ce problème, de mettre l'aristocratie naturelle au premier rang, et de lui donner l'influence et la popularité. On s'occupe en Amérique de ce que fait le Sénat, comme en Angleterre de ce que fait la Chambre des communes; et une des causes de la faiblesse relative de la Chambre des représentants, c'est la courte durée de ses fonctions; c'est là, du moins, l'opinion des hommes qui connaissent le mieux les États-Unis.

Une fois décidé que l'assemblée serait nommée pour deux ans, on arriva à une autre question : comment se ferait le partage des représentants entre les divers États?

C'est une question qui a occupé nos pères pendant la Révolution; nous avons, dans la constitution de 91, un système étrange dans lequel on représente distinctement le territoire, la richesse et la population. Donner des représentants au territoire, abstraction faite de la richesse et de la population, c'est donner une représentation aux pierres et à la terre. Je crois que c'est la seule fois qu'on ait imaginé pareille chose. L'inventeur, du reste, était le roi des esprits chimériques, c'était Sieyès.

En Amérique, il y avait treize États qui se réunissaient. Donnerait-on le même nombre de représentants à chaque État, ou établirait-on entre eux une proportion? C'était, comme toujours, la question de la souveraineté des États qui reparaissait. De petits États, comme Rhode-Island ou le Delaware, voulaient être assimilés à la Virginie, qui était dix fois plus considérable. Ce système fut écarté, mais écarté par un compromis. On sentait qu'il y avait là un intérêt à ménager, on transigea. On adopta pour le Sénat la représentation par État, c'est-à-dire un chiffre uniforme, et on établit pour l'autre Chambre une représentation proportionnelle.

Restait à choisir le principe de proportion. Serait-ce la richesse ou la population? L'idée d'établir les députés proportionnellement à la richesse, aux contributions

payées, souriait aux gens imbus des idées anglaises. Le parlement en Angleterre, comme les États généraux en France, est sorti du vote de l'impôt; le roi, dans les idées féodales, n'ayant pas le droit de prendre leur argent aux hommes libres sans leur aveu, il était nécessaire de convoquer les hommes libres et de leur faire voter l'impôt. Voilà l'origine des parlements dans toute l'Europe féodale. C'est une maxime foncièrement nationale, en Angleterre, que la représentation et l'impôt marchent ensemble; et, dans la constitution américaine, nous voyons qu'il est dit que les taxes directes seront toujours calculées en raison de la représentation, taxes directes qui, du reste, étaient tombées en désuétude avant les derniers événements. Mais ce principe, que la confédération avait accepté en décidant qu'on payerait les dettes fédérales en proportion de la richesse, était d'une exécution difficile quand il s'agissait de faire la répartition des députés. Les membres de la Convention crurent qu'on arriverait au même résultat d'une façon plus simple, en prenant pour base la population. En effet, si vous considérez comment les hommes sont répartis sur un grand pays, vous verrez que richesse et population marchent toujours ensemble. Sans doute, là où il y a une population très-compacte, dans les pays de grande fabrique, par exemple, il y a beaucoup de paupérisme à côté de la richesse, mais la richesse est là. Ainsi, en France, prenez les départements les plus riches, le Nord, le Pas-de-Calais, vous verrez que ce sont en même temps les plus peuplés. On s'arrêta donc au principe de la population.

et on décida que la représentation serait proportionnelle à la population.

Cette question tranchée, il semblait que tout était terminé. Mais en Amérique se présentait une difficulté particulière. Comment compterait-on les esclaves? En d'autres termes, l'esclave est-il une personne ou une chose? Les gens du Nord, qui voulaient l'égalité, disaient aux hommes du Sud : nous prenons vos lois; d'après vous, les esclaves sont des choses, vous les vendez, vous les léguez; ils n'ont pas de personnalité, ils ont une femelle et des petits que vous vendez suivant votre bon plaisir; pourquoi représenterait-on l'esclave plus que le bœuf, la chèvre et le mouton? Il n'y a à cela aucune espèce de raison; en outre, si l'on veut les représenter, on arrive à constituer une aristocratie. Si l'on prend le nombre de trois esclaves pour former l'unité électorale, il s'ensuivra que dix personnes du Sud, possédant chacune trente esclaves, auront autant de droits que cent personnes du Nord. Voilà quelle était l'objection des gens du Nord.

A cela les gens du Sud répondaient : oui, en ce qui regarde le maître, l'esclave est une chose; mais non en ce qui regarde la loi. Il n'est permis à personne de tuer un esclave. Si un esclave vole ou tue, vous le punissez, non comme un bœuf, mais comme un homme. En face de la loi, c'est donc un homme. Il est vrai qu'il n'a pas de droits politiques, mais les femmes et les enfants n'en ont pas davantage. De même que, dans vos tables de population, vous comptez les femmes et les enfants, il faut compter les noirs. En d'autres termes, les gens du

Sud, qui déniaient toute condition civile à l'esclave, réclamaient pour lui le droit de faire nombre en politique, afin de confisquer le droit politique comme ils confisquaient déjà le travail du nègre.

Dans les deux camps on était dans le faux, comme on y est toutes les fois qu'on veut faire violence à la nature des choses. On pouvait dire aux gens du Nord : non, les esclaves ne sont pas des brutes, ce sont des hommes, réclamez qu'on les traite comme des hommes. On pouvait dire aux gens du Sud : puisque l'esclave est un homme en politique, donnez-lui donc des droits civils, laissez-lui sa femme, ses enfants, son travail. Au lieu de cela, on fit un compromis politique. C'est l'article le plus triste de la constitution. On n'y parle pas d'esclaves, on dit que les élections se feront proportionnellement à la population, et on décide que, *pour les autres personnes* (c'est par cet euphémisme qu'on désigne les malheureux nègres), elles compteront comme trois pour cinq; en d'autres termes, que cinq nègres seront comptés pour trois personnes blanches. Il y a donc, en Amérique, une partie de la population qui est représentée par tête, et une autre, les nègres, qui, en ce cas, est diminuée des deux cinquièmes. Moyennant ce sacrifice, le Sud, de son côté, abandonna au congrès le droit qu'il revendiquait pour les États de régler le commerce; c'était un avantage pour le Nord, qui faisait tout le commerce, tandis que le Sud, où il n'y a qu'une production agricole, avait plus à gagner à la liberté commerciale.

Mais voyez comme il y a des lois inviolables dans

l'histoire, et combien il est pernicieux de faire un compromis entre le droit et l'injustice, même avec les meilleures intentions. On croyait avoir fait quelque chose de très-sage en transigeant; en fait, on avait ajouté aux vices du Sud une constitution aristocratique qui devait un jour l'entraîner dans une lutte contre la démocratie. Rien n'est si aristocratique que d'avoir des esclaves, de ne rien faire personnellement, et de disposer de la vie de ceux qui nous entourent. Quand vous dites aux gens du Sud : il vous sera permis, parce que vous avez des esclaves, d'être dix mille pour nommer un député, tandis que pour ces Yankees, qui vivent de leur travail, il faudra qu'ils soient trente mille; la conclusion pour les gens du Sud est qu'ils sont d'une race particulière, supérieure, qu'ils sont de grands seigneurs. L'esprit aristocratique a été développé, agrandi par la constitution, et c'est précisément cet esprit aristocratique qui a rendu le Sud si impatient, et amené la révolution que nous voyons aujourd'hui. C'est donc la loi de l'histoire, que toutes les fois que vous transigez avec la justice vous serez puni. C'est pour cela que l'histoire est la plus grande leçon de morale qu'on puisse présenter aux hommes. La faute commise en 1787 a reçu sa punition en 1863.

La représentation étant proportionnelle à la population, on décida que, suivant que la population varierait, la répartition changerait, et on établit un recensement décennal qui servit à faire la répartition. Cette mobilité de la représentation, qui donne satisfaction aux intérêts nouveaux, est un principe excellent, et qui,

plus que tout le reste, a contribué à établir l'unité américaine. En Angleterre, on avait donné des représentants à des comtés, à des villes, autrement dit à des abstractions, ou, si l'on aime mieux, à des champs et à des murailles, car on ne tenait pas compte des habitants; d'où résultait que, la ville venant à se dépeupler, il n'y avait plus qu'une poignée d'électeurs. Les Anglais avaient suivi avec une telle rigueur cette manière de procéder, qu'en 1832 il y avait cinquante-six villes et bourgs entièrement dépeuplés, qui, en tout, n'avaient plus qu'environ deux mille habitants, et qui nommaient cent onze députés: si bien qu'il y avait des députés qui étaient nommés par six, huit, dix, douze personnes, tandis qu'il y avait des villes de plus de cent mille âmes, comme Manchester, Birmingham, etc., qui n'avaient aucun représentant. La réforme de 1832 consista à donner ces cent onze députés non plus à des murailles, mais à des populations.

Le système américain a l'avantage de suivre le progrès de la population, et de le suivre en dehors et au-dessus des États. Ainsi la Pensylvanie a aujourd'hui vingt-trois députés, et New-York, qui en avait six en 1787, en a trente aujourd'hui.

Restait un dernier point. Quelle serait l'unité électorale? en d'autres termes, combien faudrait-il d'électeurs pour nommer un député? Vous savez que la constitution française a pris le chiffre de trente-cinq mille électeurs. Les Américains n'ont pas pris le chiffre électoral, ils ont pris celui des habitants, ce qui favorise les pays où il y a beaucoup de femmes, d'en-

fants, des familles nombreuses, et c'est ainsi que les enfants, les femmes se trouvent représentés au moins indirectement. C'est donc le chiffre des habitants et non celui des électeurs qu'on a pris, et, pour calculer le vote, il faut nécessairement diminuer ce chiffre des trois quarts, parce qu'il y a environ les trois quarts de la population qui sont composés de femmes et d'enfants, qui ne votent pas. On décida qu'il y aurait un député par trente mille habitants, ce qui donnait six à sept mille électeurs, et, en 1789, on eut ainsi 65 députés. L'opinion générale de la démocratie européenne est que, pour qu'un peuple soit représenté, il faut de grandes assemblées. C'est ce système que nous avons vu appliqué en 1848 à la Constituante, qui avait 900 membres, et à l'Assemblée législative, qui en avait 758. L'idée américaine est, au contraire, qu'il ne faut pas de chambres trop considérables. En Angleterre les chambres sont nombreuses, car il y a 758 membres des communes, et 353 pairs; en Amérique on est plus réservé; il y a bien certains États où le progrès de l'opinion démocratique a augmenté dans les assemblées le nombre des représentants, mais on peut dire que l'opinion générale est qu'il faut que les assemblées ne soient pas trop nombreuses.

Le système des grandes assemblées fut combattu par Hamilton, qui écrivit dans le *Fédéraliste* une page que je vous demande la permission de lire.

« Plus nombreuse est une assemblée, et plus est grand, on le sait, l'ascendant de la passion sur la raison.

« Il est évident que plus le nombre des représentants est

considérable, et plus est grande la proportion des membres qui ont peu d'instruction ou d'expérience. C'est précisément sur ces côtés faibles que l'éloquence et l'adresse de quelques hommes agissent avec toute leur force. Dans les républiques de l'antiquité, où le peuple tout entier s'assemblait en corps, on voyait d'ordinaire un seul orateur, un politique habile, gouverner avec autant d'empire que s'il avait eu le sceptre dans la main.

« Plus une assemblée sera foule, plus elle partagera cette faiblesse des réunions populaires. L'ignorance y sera la dupe, la passion y sera l'esclave du sophisme et de la déclamation. Le peuple ne peut pas donner dans une erreur plus grossière qu'en supposant qu'à multiplier le nombre des représentants au delà d'un certain chiffre, il fortifie la barrière qu'il veut élever contre le gouvernement d'un petit nombre.

« L'expérience universelle nous apprend, au contraire, que dans l'intérêt du salut public, de la communication des mandataires et des mandants, de la connaissance des intérêts particuliers, il faut sans doute un certain nombre de représentants; mais que, passé ce nombre, toute addition nouvelle va justement contre le but qu'on s'est proposé. La forme, l'apparence du gouvernement peut devenir plus démocratique, mais l'esprit qui l'anime devient plus oligarchique. La machine est agrandie, mais les ressorts qui en dirigent les mouvements sont moins nombreux et plus secrets [1]. »

Je regarde cette observation d'Hamilton comme d'une justesse parfaite. Voyez notre première Constituante. Il est évident que plus d'une fois Mirabeau a dominé et entraîné l'assemblée. Toutes les fois que vous aurez une assemblée nombreuse, cette assemblée sera foule et acceptera un chef sans le discuter. Comme le disait

1. *Federalist*, n° 58.

Franklin, vous ne pouvez réunir les hommes sans réunir du même coup leurs passions, leurs faiblesses, leurs petites idées. Si ces hommes sont cinq ou six, ils se font chacun leur part, et vous avez une oligarchie qui vous gouverne ; mais s'ils sont en trop grand nombre, vous avez des éléments de discorde considérables. Il faut donc que l'assemblée ne soit ni trop ni trop peu nombreuse.

Quel est ce milieu qui convient à un pays? Il serait difficile de le dire. Quant à moi, je pense que la division en 450 arrondissements et 450 députés, qui existait sous la monarchie constitutionnelle, était suffisante, et que, quand il y a trop ou trop peu de députés à nommer, il n'y a pas pour l'électeur cette liberté du choix qui lui est aussi nécessaire qu'à l'élu.

Les Américains nommèrent donc un député par 30,000 habitants, ce qui leur donna 65 députés pour leur premier congrès. Le chiffre des députés devait augmenter; les Américains ont toujours pensé qu'ils formeraient un jour une nation de 100 millions d'hommes. C'est une idée qui n'est pas sortie de leur tête depuis Franklin. On pensait donc que le nombre des représentants s'accroîtrait. Mais, avec l'horreur des grandes assemblées, la pensée constante des Américains a été d'empêcher que cet accroissement ne devînt excessif. Notez bien que ces députés, qui représentent des États, n'ont pas à s'occuper dans le congrès de questions d'intérêt local, mais seulement de questions d'intérêt général, de tarifs de douane, etc. Il n'est donc pas nécessaire qu'il y ait autant de dé-

putés que dans nos assemblées. Eh bien ! l'effort a été de réduire le nombre des représentants, et on l'a réduit en fait, quoique leur nombre ait augmenté. Ainsi, en 1802, on décida qu'il y aurait 106 représentants, c'est-à-dire que, pour une population d'un peu plus de 5 millions d'habitants, on nommerait un député par 33,000 habitants. En 1811, la population était de 7 millions; on adopta le chiffre de 35,000 habitants et de 181 représentants. En 1822, il y avait 10 millions d'habitants; on prit le chiffre de 40,000 habitants, et on porta à 210 le nombre des membres de la Chambre. En 1832, pour 13 millions d'habitants, on prit le chiffre de 43,000, et on nomma 243 députés. En 1842, on était arrivé à 17 millions d'habitants. Là on diminua le nombre des députés, et on décida qu'on ne dépasserait plus le chiffre invariable de 233. En 1842, ce chiffre donna un député pour 62,000 habitants; en 1852, un député pour 93,000 habitants; et enfin, en 1860, il y avait un député pour 127,381 habitants, ce qui donne un député pour 31 ou 32,000 électeurs. Cela se rapproche de notre système; mais, comme je vous le disais tout à l'heure, remarquez qu'il ne faudrait pas comparer notre pays à l'Amérique; car, dans notre assemblée, les députés représentent tout à la fois l'intérêt général et l'intérêt particulier, tandis qu'en Amérique les députés au congrès représentent seulement l'intérêt général. Je crois que chez nous le chiffre de 35,000 est trop élevé pour que les élections puissent se faire librement, et donner satisfaction à la diversité des intérêts.

La loi américaine veut qu'on ne nomme jamais qu'un député à la fois; il n'y a pas de scrutin de liste. C'est la pensée constante des peuples libres, qu'il faut que les élections soient faites directement. Il faut que les électeurs ne choisissent qu'une personne, et connaissent bien la personne qu'ils choisissent.

Vint ensuite une question de détail qui a joué un assez grand rôle, la question du traitement. Dans les idées américaines, les mandants doivent toujours payer leur mandataire. En Angleterre le traitement des députés n'a jamais été abrogé, et on a conservé le nom du dernier député qui s'est fait payer sous Charles II, après la Restauration. Mais depuis longtemps, depuis bientôt deux siècles, la loi est tombée en désuétude. L'aristocratie anglaise a double profit à écarter ce salaire; elle diminue la concurrence et elle accroît sa popularité. Aux colonies, au contraire, l'usage était qu'on payât les représentants suivant la durée de la session, et il y avait certains pays où on le faisait chaque matin, en leur répétant une petite formule pour qu'ils songeassent à abréger leurs discussions. La constitution fédérale une fois établie, le congrès décida qu'on payerait aux membres du congrès, sénateurs ou représentants, 4 dollars par jour, plus un droit de voyage, nommé *mileage*, à raison de 8 dollars par vingt milles, aller et retour du siége du congrès. Il arriva ce que nous avons vu plus d'une fois dans notre pays, qu'on se plaignit que les représentants prolongeaient les sessions pour toucher plus longtemps leur indemnité. On a fini par adopter un système d'indemnité fixe; on donne 6,000 dollars par chaque con-

grès, c'est-à-dire pour deux sessions, aux représentants, et on les paye ainsi à raison de 250 dollars, soit 1,250 fr. par mois.

Doit-on payer les représentants ? L'école constitutionnelle, qui avait pour chefs Benjamin Constant et ses amis, était très-opposée à l'idée de payer les députés; cela amoindrit les députés, disait-on, il n'est pas bon qu'on puisse soupçonner leur désintéressement.

Cette raison ne me paraît pas suffisante. L'idée qui me paraît plus juste, c'est que personne ne doit servir son pays par faveur, et presque dédaigneusement. Et je crois que, dans les conditions où l'indemnité législative est établie en France, elle n'a rien d'excessif.

Une dernière question qui se présente quand on s'occupe de la représentation, c'est la question de permanence des assemblées, et du droit de dissolution. En Amérique, le congrès est permanent; et, comme dans toutes les républiques, il peut se réunir quand il lui plaît, personne n'a le droit de le convoquer. Le président n'a pas davantage le droit de le dissoudre, car ce serait lui reconnaître un droit supérieur à celui des représentants du pays. C'est peut-être une raison pour que les assemblées ne durent que deux ans; car avec celles qu'on ne peut dissoudre, comme chez nous en 91, en 1848, quand on ne peut les renvoyer, ou les faire céder, on n'a d'autre moyen que de faire un appel au peuple, ce qui s'appelle une révolution; tandis que dans les monarchies la dissolution des assemblées,

en les renvoyant devant le peuple, supprime tout prétexte de coup d'État. En Amérique on a persisté dans la forme républicaine qui a ses inconvénients; mais ces inconvénients s'y trouvent singulièrement modérés par deux correctifs. C'est d'abord le Sénat qui se renouvelle par tiers tous les deux ans, qui est peu nombreux, et qui en Amérique est dans une position tout à fait supérieure à la Chambre des représentants. Il y a là un grand pouvoir modérateur. C'est ensuite le président qui, nommé pour quatre ans, entre aux affaires avec une Chambre nouvelle, et il est difficile que la Chambre des représentants puisse se quereller avec ce président nommé par un même courant d'opinion. Quant à la Chambre qui est nommée au milieu de la présidence, elle peut lutter sans doute, mais la lutte ne peut être jamais bien vive, quand des deux parts il suffit d'un peu de patience pour que les deux pouvoirs expirent en même temps, et que le peuple ressaisisse sa souveraineté.

En réalité, cela n'a pas de graves dangers; mais néanmoins je dirai que, suivant moi, le système constitutionnel des ministres responsables est beaucoup plus républicain et a moins d'inconvénients que le système des États-Unis. Les journaux américains ont déjà annoncé qu'il était question de réformer la constitution fédérale de manière que les ministres eussent entrée à la Chambre, et que la Chambre pût exprimer son mécontentement. Mais le jour où la Chambre pourra blâmer les ministres, et intervenir dans le gouvernement, on demandera, par réciprocité, que le gouvernement

puisse dissoudre la Chambre, et on arrivera ainsi au système, suivant moi, le plus vrai, le plus franc, le plus républicain qui, toutes les fois qu'une difficulté se produit entre les pouvoirs, renvoie au peuple pour qu'il décide la question.

Tel est donc le système américain. Vous voyez combien toutes ces questions ont été résolues avec sagesse. La durée des assemblées est peut-être un peu courte, elle est cependant assez longue pour qu'on puisse étudier les lois. En somme le système est excellent.

Avant de finir, je voudrais répondre à une objection qui plus d'une fois a dû se présenter à votre esprit. Sans doute, direz-vous, nous voyons bien dans tout cela qu'on cherche ce qu'il y a de meilleur et de plus raisonnable; on tâtonne, on choisit, mais il n'y a pas de règle fixe; et surtout il n'y a rien qui ressemble à la belle structure de nos constitutions, rien qui soit jeté en moule, et qui vienne d'un premier jet. Alors qu'est-ce que la politique? C'est une science de bonne femme; il n'y a aucun principe arrêté.

C'est cette idée que je voudrais examiner avec vous. C'est une question des plus délicates, elle touche à une des erreurs invétérées de l'esprit français. Pour cela il faut que je vous fasse un peu de philosophie; mais vous m'avez habitué à tant d'indulgence que je ne crains pas de me hasarder sur ce terrain, plus nouveau peut-être pour moi que pour vous.

L'esprit de l'homme est absolu, il va directement à l'absolu et à l'infini. Ce sentiment de l'infini, comme disait Descartes, c'est la marque de l'ouvrier: Dieu s'est

imprimé dans notre âme. Les choses finies ne contentent pas notre esprit; il ne peut pas s'y borner. Nous ne pouvons comprendre la fin de l'espace, les limites du temps; nous allons toujours à l'infini et à l'absolu. Quand, au contraire, nous sortons de notre pensée et que nous descendons dans le monde, là nous trouvons tout autre chose. Tout est fini, tout est limité. Nos sens s'arrêtent à un certain point; il y a des bornes partout. Ainsi notre esprit ne peut comprendre l'indivisibilité de la matière, notre pensée partagera toujours en deux la parcelle qui échappe à nos yeux. Le chimiste, au contraire, n'a aucun embarras à dire : Voici l'atome chimique; au delà de cette division la substance n'existe plus pour nos sens. Voilà donc d'un côté l'esprit qui va à l'absolu, et de l'autre côté voilà l'observation, l'étude de la nature qui ne nous montre que des choses relatives, finies. Il en devait être ainsi pour que notre esprit pût comprendre toutes choses. Il fallait que la balance fût ainsi faite qu'elle pût tout peser. Notre esprit est donc un instrument d'une finesse admirable, mais un instrument qui n'a de valeur qu'autant qu'il s'applique aux choses. Une balance ne se pèse point elle-même; elle pèse les objets qu'on met en ses plateaux. Cette nécessité où nous sommes de prendre pour sujet de nos observations le monde extérieur est aujourd'hui le premier axiome des sciences naturelles, c'est ce qui fait leur certitude et leur grandeur; mais c'est encore une nouveauté pour certaines sciences, la révolution n'est pas faite en politique. Au moyen âge la scolastique réduisait tout au syllogisme, suppo-

sant que tout ce qui est compris par l'esprit doit exister; Hégel a rajeuni cette théorie: c'est une erreur immense, car elle suppose l'identité de la pensée et des choses. cette identité, on ne l'a pas encore démontrée, et, à mon avis, on prouvera quelque jour qu'elle n'existe pas. L'esprit est fait pour comprendre la nature; cela suppose des qualités que la nature n'a point.

Ce sophisme philosophique, qui prend pour la vérité des choses les pures conceptions de l'esprit, est une erreur de vieille date; c'est de cette façon qu'on a peuplé les sciences humaines d'entités chimériques et d'abstractions dangereuses. La politique n'a pas échappé à ce danger. Rousseau, Mably ont fait sortir de leur cerveau des constitutions imaginaires, pour des hommes qui n'ont jamais existé. Or la politique a précisément pour objet les hommes d'aujourd'hui qui ont des droits parce qu'ils ont des rapports entre eux, et les choses d'aujourd'hui, qui sont des intérêts parce qu'elles appartiennent à des hommes. La vraie politique est donc celle qui s'occupe des hommes et des choses de son temps; c'est une politique qui est aussi différente de l'ancienne que l'astrologie est différente de l'astronomie, et l'alchimie de la chimie.

Il est évident que tous les peuples n'ont pas les mêmes mœurs, que les conditions de la vie sociale ne sont pas partout les mêmes, et que par conséquent on ne peut concevoir une même législation s'appliquant à toutes les nations. Si un Chinois se trouvait ici, je ne crois pas qu'il réclamât l'application de la constitution française à son pays; si un homme du seizième siècle

revenait à la vie, il ne comprendrait rien à nos idées sur la religion, sur l'égalité, sur la propriété. Au seizième siècle, l'Église romaine était dominante le pays était partagé en trois États, l'industrie n'existait pas : voilà des choses dont il faut tenir compte. Ce sont là toutes choses finies, limitées qu'il faut calculer, peser, compter. On dira : C'est bien difficile; oui, sans doute, il est bien plus facile de faire une révolution !

Quand on est jeune, on dit : Les vieilles gens nous parlent toujours d'expérience, nous avons une hardiesse d'esprit qu'ils n'ont pas. Non, les vieillards n'ont pas cette hardiesse d'esprit, parce qu'ils ont vécu. Les jeunes gens ont souvent raison contre les vieillards par le côté du sentiment, parce que la vieillesse devient égoïste; mais les vieillards ont souvent raison contre les jeunes gens par le côté de l'expérience, et c'est pour cela qu'en politique il faut prendre leçon du passé. Il ne faut pas croire qu'on abaisse ainsi la science; au contraire, on l'élève, car on la met dans les seules conditions où elle puisse atteindre à la vérité. Savez-vous quel est l'intérêt de cette réforme ? C'est la liberté qui est en jeu. Comme la pensée humaine, abandonnée à elle-même, va forcément à l'absolu, toutes les fois que vous faites de la politique avec des abstractions, vous établissez le despotisme.

En écrivant le *Contrat social*, Rousseau croit établir le règne de la démocratie; il aboutit au despotisme. Pourquoi ? c'est qu'il fait passer dans son système l'absolu de sa pensée. Quand, au contraire, vous vous occupez des hommes et des intérêts, c'est-à-dire d'une

foule de créatures et de choses finies, variées, vous arrivez forcément à la liberté. S'occuper des hommes et des choses, tenir compte du temps et de l'espace, ce n'est donc pas une espèoe de méthode inférieure, c'est la science elle-même. C'est ainsi qu'on arrive à comprendre ce que c'est que le génie anglo-américain, génie pratique qui n'exclut aucune théorie, mais les vérifie et les modifie, selon les besoins des peuples et les nécessités du temps.

Voilà les vérités que je voudrais vous inculquer, parce que, si nous avons tant souffert depuis soixante-dix ans, c'est que nous n'avons pas vu que la politique est une science d'observation, comme sont toutes les sciences; le jour où nous aurons compris cela, nous en aurons fini avec l'esprit de révolution et nous posséderons le véritable esprit de la liberté.

QUINZIÈME LEÇON

LE SÉNAT.

Messieurs,

Aujourd'hui nous traiterons de la seconde division du pouvoir législatif, ou du Sénat. C'est une des parties les plus neuves de la constitution américaine, une de celles qui ont le mieux réussi. Mais, avant tout, il faut nous défaire de préjugés et d'erreurs qui nous offusquent. Quand on nous parle, à nous, Français, de sénat, de chambre haute, nous pensons de suite à la Chambre des lords d'Angleterre ou à la pairie de la Restauration. Une chambre haute, c'est pour nous une concession faite au privilége, une institution ennemie de la démocratie et qui répugne au génie français. C'est là une très-fausse idée, suivant moi; non pas que j'aime le privilége : en ce point je suis aussi Français que personne; mais il suffit d'aller en Angleterre pour voir que la Chambre des lords est tout autre chose qu'une aristocratie égoïste; ce n'est pas à son profit seul qu'elle existe. Dès les temps les plus anciens, la noblesse anglaise s'est rangée du côté du

peuple; elle a puissamment aidé à l'établissement et au maintien de la liberté. Ces grands services l'ont rendue populaire, tandis que chez nous la noblesse, presque toujours liguée avec les rois contre le peuple, n'a été qu'une caste de privilégiés. Les nobles ont généreusement prodigué leur vie sur les champs de bataille; mais, dans la vie civile, ils n'ont guère défendu que leurs intérêts; ils ont été des courtisans et non pas des citoyens.

En Amérique le Sénat est populaire, cependant l'Amérique est une démocratie, je dirai même une démocratie beaucoup plus complète que la nôtre; car, si la véritable démocratie est celle où les citoyens prennent le gouvernement à leur charge et font eux-mêmes leurs affaires, nous ne pouvons affronter la comparaison. Il y a donc dans une seconde chambre autre chose que le privilége. Les Américains, tout aussi amoureux que nous de l'égalité et de la liberté, ont vu dans un sénat le modérateur nécessaire de la démocratie, le moyen non pas d'affaiblir la souveraineté populaire, mais de la fortifier. Nous avons échoué en cherchant cette garantie dans une seule chambre, les Américains ont réussi en en ayant deux; leur solution vaut donc la peine d'être étudiée.

En tout pays libre, une seconde chambre est nécessaire. Pourquoi? nous l'avons déjà dit. Une chambre unique est un pouvoir sans limites, un pouvoir sans limites est un despotisme. C'est en général un pouvoir anarchique et mobile, c'est toujours un pouvoir qui ne s'inspire que de lui-même, et qui subordonne à ses intérêts les intérêts du pays.

Je vous ai déjà signalé le sophisme qui a trompé nos législateurs et nos politiques. En France, nous avons toujours confondu la nation et la représentation nationale. La nation est souveraine, donc ses représentants doivent être souverains : voilà quelle est la théorie française. C'est un raisonnement qui donne un démenti à la raison. Les représentants sont des mandataires; les mandataires doivent dépendre de leurs commettants : voilà ce que dit l'expérience et le bon sens. Si vous chargiez un architecte de vous bâtir une maison, et qu'il bâtît une maison à son goût et non pas au vôtre, sous prétexte qu'il est votre mandataire, vous trouveriez la plaisanterie un peu forte; néanmoins c'est ce qu'ont fait toutes nos assemblées uniques; elles ont bâti la maison pour elles-mêmes, et non pour le pays.

Il faut donc diviser le pouvoir législatif, dans l'intérêt de la démocratie aussi bien que dans l'intérêt de la liberté, afin que ce pouvoir soit toujours responsable devant le pays et qu'il reste dans la main des électeurs.

Ce n'est pas seulement contre l'usurpation et la tyrannie du pouvoir législatif qu'il est bon de s'assurer, il faut aussi se garantir de ses faiblesses et de ses entraînements. Rien de plus instable qu'une assemblée unique et qui se renouvelle souvent. Le changement des hommes amène le changement des opinions et la perpétuelle mutation des lois. Une assemblée unique a toujours la fièvre et la donne au pays. Voyez la Convention et toutes les assemblées uniques que nous avons eues; c'est une agitation sans fin. Le temps, cet élément nécessaire de toute chose durable, est supprimé;

on change pour changer: par jalousie, par impatience, par inquiétude. Et, comme on trouve dans les mœurs une résistance invincible, on bouleverse tout à coups de lois. *Corruptissima republica plurimæ leges,* disait Tacite[1]; plus une république est en décadence, plus il y a de lois.

« Cette instabilité, disait Hamilton, est fatale à l'industrie, à l'esprit d'entreprise, au travail régulier. C'est le règne de l'agiotage, industrie d'un peuple sans lendemain. En diminuant la sécurité du travail, du capital, de la propriété, des personnes même, cette perpétuelle mobilité ruine le fondement sur lequel repose la société; elle affaiblit le respect des institutions, cet attachement aux lois et au gouvernement, sans lesquels il n'y a ni État, ni patrie[2]. »

Le seul moyen d'empêcher l'usurpation et l'anarchie, c'est donc de diviser le Corps législatif, et de faire régner dans les assemblées l'esprit de suite et la modération. Voilà ce que j'appelle les raisons de nécessité.

A côté de ces raisons de nécessité, il y en a d'autres non moins fortes et qui ont une influence plus directe sur la composition de la seconde chambre, du sénat, comme on l'appelle en Amérique.

Un peuple vit toujours sur la tradition. Il peut avoir des idées nouvelles, des besoins nouveaux; mais il n'est permis à personne de changer tout à coup et du tout au tout. Cela n'est pas moins impossible pour un peuple,

1. Tacite, *Ann.*, III, 27.
2. *Federalist*, lettre 62.—Story, § 713.

qui est une collection d'hommes, que pour un seul individu. Nous ne pouvons du jour au lendemain nous transformer brusquement, et rompre toute attache avec le passé. Si nous examinons quelles sont la plupart de nos idées, nous verrons que ce sont des idées traditionnelles qui servent de transition aux idées nouvelles. Nous vivons sur l'héritage de nos pères, et, comme dit Leibnitz : « Le présent est le fils du passé et le père de l'avenir. »

Maintenant, qui peut représenter les éléments traditionnels d'une nation ? Ce ne peut pas être une chambre mobile, nommée pour peu de temps, et qui arrive pour faire triompher des idées nouvelles, souvent mêlées de faux et de vrai ; c'est donc s'abandonner au règne de la passion, que d'avoir une seule assemblée. Il faut, dit-on, que la volonté du peuple se fasse ; oui, mais les nations comme les hommes ont deux espèces de volonté : la volonté de l'heure présente, et la volonté du lendemain, qui est la raison. Il faut donc laisser aux nations comme aux individus le temps de la réflexion, ce temps ne peut leur être donné que par un examen multiplié.

De plus, une chambre n'est pas tout ; elle est constituée à côté d'un gouvernement. Ce gouvernement, qui maintient la paix et la sécurité publique, représente l'intérêt actuel du commerce, de l'industrie, de la navigation, des lettres, de la science et des arts, etc. Où sera sa défense contre l'envahissement d'une assemblée que nulle barrière n'arrête ? Là où vous avez une monarchie fortement constituée, les chambres n'ont qu'un droit de critique ; elles passent et disparaissent, le

gouvernement reste. Mais, dans une république où tous les pouvoirs sont changeants, si vous n'avez pas une chambre qui représente l'esprit de tradition, de conservation, les intérêts actuels sont exposés à une mobilité incessante qui paralyse toute la vie de la nation; on ne peut plus travailler; vous êtes dans cette anarchie que nous avons vue en 1848. C'est donc une nécessité pour le maintien du gouvernement républicain, qu'il y ait quelque part un point ferme, une pierre angulaire sur laquelle tout repose. Ce ne peut être un président qui change tous les quatre ans, qui est d'ailleurs emporté par les mêmes passions que le peuple; ce doit être un corps qui soit aussi permanent que possible, si quelque chose peut être permanent dans une république.

Ce n'est pas seulement pour le gouvernement intérieur que cette permanence est nécessaire, c'est aussi pour le gouvernement du dehors. Une nation ne vit pas seule. Elle a des relations avec les puissances étrangères, relations qui s'établissent par des traités; il faut observer ces traités non-seulement à la lettre, mais dans leur esprit. Il y a aussi des alliances entre les nations, et les nations, en face l'une de l'autre, peuvent être regardées comme des individus qui s'engagent par des contrats. Ces nations il faut les trouver quelque part. Si aujourd'hui on traite avec une assemblée, et que demain il y ait une autre assemblée toujours peu soucieuse de ce qu'ont fait ses devanciers et toute portée à suivre une autre politique, il n'y a pas d'alliances possibles. Aussi voyons-nous que les démocra-

ties sont rarement puissantes au dehors; elles peuvent l'être, il est vrai, à un moment donné, par la guerre; mais il leur manque l'esprit de suite : elles ne peuvent contracter d'alliances durables. Au contraire, chaque fois qu'il y a une aristocratie, vous trouvez une grande politique : à Rome avec le Sénat, à Venise avec le conseil des Dix, en Angleterre avec la Chambre des lords, en Autriche avec le conseil aulique. L'Autriche est tombée vingt fois; mais elle a derrière elle le conseil aulique, et vous voyez qu'à la fin de guerres souvent désastreuses, et qui l'ont mise à deux doigts de sa ruine, elle finit par se retrouver dans son assiette, et que souvent même elle s'est agrandie. Cela tient à cette persistance politique qui se personnifie dans le conseil aulique. On sait, quand on traite avec l'Autriche, qu'on la retrouvera dix ans, vingt ans plus tard.

Ainsi partout où il y a l'esprit de tradition, cet esprit qui ne peut se conserver dans la mobilité démocratique, il y a de grandes alliances; partout ailleurs on les cherche en vain. Attachés à la démocratie, mais ayant la conscience de cette faiblesse extérieure, les Américains ont voulu corriger ce vice politique; ils y ont réussi en instituant le Sénat. On a pu traiter solidement avec les États-Unis, et se féliciter des rapports qu'on a eus avec eux. Avec une habileté qu'on ne saurait trop louer, et qu'on croirait empruntée des Romains, les Américains ont voulu que le Sénat eût seul le contrôle des relations extérieures. Un traité est valable quand il est approuvé par le président et le Sénat. On ne consulte pas la chambre des représentants. Par suite

de la même prudence, l'Amérique ne peut être représentée au dehors que par des ministres et des consuls agréés par le Sénat. C'est de cette façon que les États-Unis en sont arrivés à se faire considérer comme une grande puissance, tandis que pendant la révolution, avec ses congrès qui se renouvelaient sans cesse, l'Amérique ne pouvait traiter avec personne, et restait faible et méprisée.

Ainsi donc, pour le dedans comme pour le dehors, pour maintenir la sécurité à l'intérieur et défendre au loin l'honneur national, il est nécessaire d'avoir une seconde chambre représentant la permanence et la tradition.

Maintenant, y a-t-il une raison pour que cette assemblée soit impopulaire aux États-Unis? Tout au contraire, car il ne s'est rien fait de grand au dehors et de durable au dedans que cette assemblée n'y ait joué son rôle. C'est ce qui explique comment aux États-Unis le Sénat est un corps plus considéré que la chambre des représentants, et comment, au lieu d'y voir une aristocratie et un privilége, on n'y voit que ce qu'elle est en réalité, la fleur de la représentation nationale, le grand régulateur, le balancier du gouvernement [1].

Il faut donc arracher de notre esprit un préjugé enraciné. Une seconde chambre n'est pas nécessairement oligarchique et impopulaire. Ce préjugé, qui a été une des grandes causes de l'insuccès de nos constitutions républicaines, est démenti par l'exemple de l'Amérique.

1. Story, § 700.

Voyons, maintenant, avec quelle habileté les Américains ont constitué leur Sénat.

En Amérique, il y a deux sénateurs nommés par chaque État, sans égard à la population, au territoire ni à la richesse. Les sénateurs sont nommés pour six ans, mais le sénat se renouvelle par tiers tous les deux ans. Les sénateurs sont nommés par les législatures des États particuliers. Les conditions d'éligibilité diffèrent peu de celles qu'on exige pour les représentants: il faut avoir trente ans au lieu de vingt-cinq; il faut être depuis neuf ans citoyen des États-Unis, tandis qu'il suffit de l'être depuis sept ans pour être membre de la chambre des représentants, voilà tout; on a voulu s'assurer d'un peu plus d'expérience. Il faut enfin être habitant de l'État qui vous nomme. Du reste, aucune condition de cens, ni de serment religieux.

Examinons en détail ces diverses conditions.

Quel est d'abord le principe de la représentation? Il y a deux sénateurs par chaque État, sans égard à la population. Ainsi, suivant le recensement de 1861, le petit État de Delaware a 113,000 habitants; l'État de Rhode-Island en a 174,000, et ils n'ont chacun qu'un représentant, tandis que l'État de New-York en a trente, et la Pensylvanie en a vingt-trois; mais si cette différence est énorme dans la Chambre des représentants, dans le Sénat l'égalité est complète; les États de Delaware et de Rhode-Island ont chacun deux sénateurs comme les États de New-York et de Pensylvanie. La raison de cette égalité, c'est une raison toute locale, comme nous l'avons dit tant de fois; c'est la lutte des

petits et des grands États qui a fini par amener une transaction. Ainsi cette organisation est particulière à l'Amérique, mais elle a eu des conséquences heureuses qui peuvent nous servir d'enseignement.

Lorsque les treize colonies se trouvèrent en présence après la révolution et cherchèrent à se réunir en un seul empire, les petits États eurent la crainte d'être absorbés par les grands. C'était un sentiment très-juste qui les faisait s'attacher à leur indépendance locale. Ils commencèrent donc à demander l'égalité complète; ils voulurent faire décider que dans la Chambre des représentants, comme dans le Sénat, chaque État enverrait un même nombre de députés ayant un même nombre de voix. Les grands États répondirent qu'on arriverait ainsi à ce résultat bizarre de faire gouverner la majorité par la minorité. Il y avait treize États fort inégaux en étendue, en richesse, en population; si les sept plus petits États s'unissaient ensemble pour faire la majorité légale, le tiers de la confédération gouvernerait les deux autres tiers. D'un autre côté, les petits États répliquaient qu'ils ne voulaient pas abdiquer leur souveraineté. Ils disaient qu'il fallait imiter le système du monde, où le soleil attire autour de lui les planètes sans les absorber. Mais on ne fonde pas un empire avec des métaphores; il était trop facile de répondre que les États n'étaient pas comme les planètes, qui ne se touchent pas. Pour régler des intérêts communs, il fallait un gouvernement de majorité, et de majorité non pas fictive, mais réelle.

On termina le différend par un compromis. Il fut dé-

cidé que le nombre des députés dans la Chambre des représentants serait proportionnel à la population, l'élection restant dans les limites de chaque État, et que le Sénat représentant l'indépendance fédérale, chaque État serait représenté au Sénat par deux sénateurs; mais les amis de l'Unité, ou, comme on les appelait en Amérique, de la *Consolidation*, obtinrent, en ce point même; un avantage essentiel. On décida que les sénateurs voteraient, non comme délégués des États, mais comme individus; autrement dit, que chacun des deux sénateurs aurait son vote propre; que dans le Sénat, ce ne serait pas l'État de Rhode-Island ou celui du Delaware qui voterait, mais des sénateurs n'écoutant que leur conscience.

Cette question du Sénat était si grave, qu'un article qui concerne les réformes possibles de la constitution décide expressément qu'aucune réforme ne pourra être proposée par le congrès aux suffrages du peuple, si par cette réforme il s'agissait de priver les États de leur représentation égale dans le Sénat. Ainsi, c'est une réforme qu'on a mise en dehors de la constitution, et par laquelle les États se sont réservé leur existence individuelle.

Ce système, d'origine bizarre, a donné les meilleurs résultats. C'est qu'en transigeant et en se faisant des concessions mutuelles, on était arrivé à un principe qui est d'une incontestable vérité en politique, à un principe peu connu ou incompris en France, qui est celui-ci : la variété de la représentation est une garantie de la liberté, et donne au pays d'excellentes assemblées.

En France, lorsque nous constituons une représentation nationale, nous ne voyons que le nombre. Il nous semble que l'égalité arithmétique est de l'essence de la démocratie et de la liberté. Que si la nécessité exige qu'il y ait deux Chambres, nous croyons faire beaucoup en les faisant nommer par les mêmes électeurs et en leur donnant à chacune une salle séparée. C'est ce que fit la Constitution de l'an III. On crut avoir pris des précautions énormes en exigeant que les *Anciens* eussent quarante ans et fussent mariés ou veufs, la loi n'ayant pas confiance dans les vieux célibataires. En d'autres pays, on demande que les électeurs payent un cens plus considérable; mais tout cela est insuffisant. Dédoubler la représentation, ce n'est pas lui donner cette pondération, cette variété nécessaire au maintien de la liberté. Deux chambres nommées par les mêmes électeurs, sous le coup de la même passion, pourront se disputer la faveur populaire, être jalouses l'une de l'autre; cette jalousie pourra être pour le pouvoir exécutif un bon moyen d'imposer sa prépondérance; mais qu'est-ce que le pays y gagnera? Tout au plus une certaine garantie pour la bonne confection des lois par la double discussion; ce n'est pas assez. Et d'un autre côté, en établissant des conditions de cens, on risque de rendre le Sénat impopulaire. Rendre le Sénat impopulaire, ce n'est pas une solution.

Où est-elle? Où les Américains l'ont mise. Si vous ne voulez représenter que le nombre, vous aurez toujours un gouvernement mal constitué. Chez un peuple, il y a autre chose que le nombre. Il y a de grands intérêts

légitimes : l'intérêt provincial et municipal par exemple, l'industrie, la navigation, l'art, la science, les lettres, enfin des intérêts très-divers qui peuvent n'être pas représentés par l'assemblée nommée par le suffrage universel, c'est-à-dire par le nombre. Si vous donnez à ces intérêts une représentation, cette seconde chambre sera-t-elle dangereuse? Non. Elle représentera autre chose que le nombre, mais non quelque chose d'hostile à la liberté; vous aurez donné aux intérêts la sécurité dont ils ont besoin, vous aurez une discussion véritable et des points de vue différents. Ainsi, je suppose qu'on donne à la France un sénat composé de sénateurs nommés par chaque département, puis de quelques sénateurs représentant les grands corps de l'État, l'industrie, les lettres, les sciences, les arts, vous aurez là cent vingt ou cent trente sénateurs qui seront la personnification des intérêts vivants du pays. Seront-ils moins populaires que les députés nommés par un arrondissement électoral? Je crois qu'ils le seront davantage, car ils auront dans le pays une racine plus profonde, ils représenteront ce qu'il y a de plus vivace au monde. D'un autre côté, il est évident que cette assemblée verra les choses d'un autre point de vue que la chambre nommée par la masse des électeurs : elle obligera le pays à réfléchir et à se faire une opinion sur certaines questions qu'une chambre ordinaire laisse dans l'ombre, parce que la passion politique n'y est point en jeu. Ce sera pour le pays un avantage immense. Il y aurait là un élément modérateur, le contre-poids des passions du moment.

Voilà, certes, un des grands problèmes de la politique. L'Amérique en a trouvé la solution dans la représentation des États. Ces États sont quelque chose de vivant. Il y a ainsi dans le Sénat des représentants du nord et du midi, et par conséquent des éléments de stabilité et de variété. C'est une des choses que nous comprenons le moins en France. Nous sommes tous mathématiciens sans savoir les mathématiques, logiciens à outrance sans savoir la logique, rien ne nous plaît que l'uniformité. Cette uniformité est bonne dans les choses matérielles. Faites des rues droites, rien de mieux; mais, si vous vouliez soumettre tous les hommes à la même taille, je plaindrais la nation condamnée à ce supplice de Procuste. Est-il plus raisonnable de soumettre au nombre l'infinie diversité des droits et des intérêts? La variété, c'est la vie; l'uniformité, c'est la mort, disait Benjamin Constant, l'homme de France qui a le mieux saisi les conditions de la liberté.

Voilà ce qu'ont trouvé les Américains en donnant des sénateurs à chaque État. Le hasard les a servis. Maintenant, comment sont nommés ces sénateurs? Randolph proposa dès le commencement qu'on les fît nommer par la Chambre des représentants. En d'autres termes, il proposait de faire ce qu'on a fait en France en 1848, lorsqu'on décida que l'Assemblée législative nommerait les conseillers d'État. En 1848, la chose pouvait se défendre. Le conseil d'État n'était pas un corps populaire, c'était un conseil de gouvernement. Mais il n'y a de pouvoir populaire que

celui qui a ses racines dans la nation. Une assemblée est comme un arbre qui doit plonger dans le sol ; c'est là qu'elle trouve la séve qui la nourrit. La force des assemblées, c'est cette communion de l'électeur et du député, qui fait que le député ne parle pas en son nom propre, mais au nom de tous ceux qui sont derrière lui. Il était donc nécessaire, si l'on voulait une seconde assemblée qui ne fût pas inférieure à la première, qu'elle eût aussi ses racines dans le peuple. Et c'est là ce que nous n'avons jamais compris en France. Nommer une assemblée héréditaire comme l'était la pairie de la Restauration dans un pays sans aristocratie, ou établir une pairie viagère dont les membres sont choisis par le roi comme ils l'étaient en 1830, ou par l'empereur, comme le sont aujourd'hui les sénateurs, ce n'est pas donner à cette assemblée une racine populaire. Cette assemblée ne représente rien ; elle n'est ni le pouvoir, ni le peuple. La Chambre des représentants sera évidemment plus forte que sa rivale, et il importe au contraire au maintien de l'ordre et de la liberté que la seconde assemblée ne soit pas moins populaire que la première. C'est ce que comprirent les Américains quand ils rejetèrent le système de Randolph.

On proposa de faire nommer le Sénat par le peuple. Mais là se trouvait un autre danger. On voulait une assemblée modérée qui fût une garantie pour le gouvernement et pour les relations extérieures ; on ne pouvait s'en remettre au suffrage universel, qui aurait envoyé une Chambre animée des mêmes passions que la Chambre des représentants. On décida donc que l'élection par

le peuple serait écartée. Elle n'aurait pas donné des hommes de gouvernement.

Mais comment trouver un mode d'élection populaire, et cependant ne pas charger le peuple de faire l'élection? C'est là la difficulté que résolut la constitution. Elle chargea les législatures de chaque État de nommer les sénateurs. Vous savez que chaque État s'est constitué sur les mêmes principes que l'Union. Dans chaque État, il y a deux chambres : un Sénat et une Chambre des représentants. On décida que ce seraient ces deux chambres, produits de l'élection populaire, qui nommeraient les sénateurs ; on leur laissa, du reste, la faculté de régler elles-mêmes les conditions de l'élection. Dans quelques-uns des États, les deux chambres se réunissent et nomment conjointement les sénateurs; en d'autres, chaque chambre vote séparément, mais doit s'accorder avec l'autre sur le choix du candidat. C'est ce qu'on nomme le *Concurrent vote* [1]. Si les chambres ne peuvent s'entendre, on provoque une réunion, et cette réunion fait les élections.

Cette élection n'envoie à Washington qu'un très-petit nombre de sénateurs. Il y avait au lendemain de la Révolution trois millions d'habitants aux États-Unis, treize États et vingt-six sénateurs. Aujourd'hui, d'après le recensement de 1861, il y a trente et un millions d'âmes et soixante-six sénateurs.

Les Américains n'ont jamais aimé les grandes assemblées; il n'y a dans la Chambre des représentants

1. Sheppard, *Constitution*, § 101. — Duer, p. 74.

que deux cent vingt-trois membres, quand les Anglais en ont six cent cinquante-neuf dans la Chambre des communes. Pour le Sénat, il y avait des raisons particulières d'avoir un petit nombre de membres. D'abord, si l'on avait envoyé un grand nombre de délégués au Sénat, les États auraient perdu quelque chose de leur souveraineté, ils n'auraient pu suffisamment inspirer les sénateurs de leur esprit; mais la grande raison, c'est qu'on donnait au Sénat des pouvoirs de gouvernement. C'est lui qui accepte le cabinet du président, qui approuve les choix diplomatiques, qui approuve et rédige les traités. On ne pouvait charger de cette mission une assemblée trop nombreuse. On voulait avoir une réunion d'hommes capables, et qui pût discuter portes fermées lorsqu'un traité serait apporté par le président. C'est une preuve de sagesse du peuple américain d'avoir décidé que le Sénat ne serait pas nombreux. On a trouvé là un autre avantage, c'est de donner une grande importance aux sénateurs. Ce qui fait, en effet, la valeur des membres d'un corps, c'est qu'ils ne soient pas très-nombreux. Il est évident que, si l'Académie française se composait de sept à huit cents personnes, elle ressemblerait à l'Académie de...; je ne veux rien dire de désagréable à personne.

Un grand avantage de ce petit nombre, c'est que le pays connaît individuellement les sénateurs, et a toujours les yeux sur eux. Ainsi, dans telle ou telle affaire, on se disait: Que fera Clay? que pense Calhoun? que dira Webster? Les hommes éminents ont ainsi une grande action sur l'opinion et sur le pays. Or, toute influence

individuelle est un élément de modération. C'est par la passion que la foule est puissante, c'est par la raison, c'est par les services rendus qu'un individu peut avoir prise sur la nation.

Si l'on avait deux chambres ainsi étroitement composées, ce serait une mauvaise chose; il est important que le nombre, que la masse de la nation soient représentés, et il faut qu'ils soient représentés par un assez grand nombre de députés, si l'on veut que la représentation soit en rapport avec tous les intérêts; mais une seconde chambre, qui est un conseil de législation et de gouvernement, peut être composée d'un petit nombre de membres, et l'expérience prouve que l'Amérique a bien fait.

Parlons maintenant **de la durée des fonctions** de sénateur.

C'est ce qu'il y a de plus original dans l'organisation de ce corps. Il fallait un point fixe, un pivot, autour duquel tout tournât, un point immuable qu'on trouvât toujours quand les autres pouvoirs s'éclipseraient momentanément. En 1848, la constitution française était faite de telle façon qu'au mois de mai 1852, le président arrivait à l'expiration de son pouvoir à l'heure même où la Chambre y arrivait de son côté, si bien qu'à cette date fatale le pays devait se trouver en l'air et sans gouvernement. C'est ce qui peut toujours arriver avec des pouvoirs électifs comme ceux de l'Amérique. Tous les quatre ans, ces pouvoirs s'évanouissent pour reparaître sous une forme nouvelle. Il fallait donc mettre quelque part un pouvoir stable et permanent. Ce pouvoir,

c'est le Sénat. On voulut d'abord le faire viager : c'était l'idée d'Hamilton. On avait devant soi l'exemple de l'Angleterre, la grandeur de la Chambre des lords; il semblait nécessaire d'avoir un pouvoir qui durât toujours. On ne se rendait pas compte que ce serait constituer une aristocratie dans un pays qui la détestait. Les Américains ont trouvé le moyen de ménager le principe de perpétuité et le principe électif, et cela par le moyen suivant. Le Sénat est permanent; mais chaque sénateur n'est nommé que pour six ans, et le Sénat se renouvelle par tiers tous les deux ans; en d'autres termes, tous les deux ans il y a un tiers des sénateurs, c'est-à-dire vingt-deux sénateurs qui se retirent. On a pris soin que, parmi les vingt-deux sénateurs sortants, il n'y en ait pas deux qui soient du même État. Il y a donc vingt-deux États différents qui, tous les deux ans, renouvellent une partie de leur députation.

L'expérience a prouvé que jamais la proportion des sénateurs non réélus ne dépassait la moitié de l'élection. Il en résulte donc que tous les deux ans il y a tout au plus un sixième du Sénat qui se renouvelle. Or une assemblée peu nombreuse, qui se renouvelle aussi insensiblement, est, à vrai dire, permanente; elle n'est pas troublée par l'arrivée des nouveaux venus. Quel que soit son talent, quand un homme entre dans le Sénat américain, il lui faut quelque temps pour prendre les habitudes de l'assemblée, et savoir à qui il peut se joindre; il ne peut y prendre de suite cette influence qui est si fréquente dans les grandes assemblées renouvelées, où un homme nouveau peut entraîner la foule. Il y a



donc un esprit de corps qui fait qu'on pourrait écrire l'histoire de la politique du Sénat américain, tandis qu'il n'est pas possible d'écrire l'histoire des assemblées qui se sont succédé chez nous depuis soixante-dix ans, à moins de la résumer d'un seul mot : Confusion.

Il n'est pas à craindre que le Sénat rapporte tout à lui, comme ferait un corps héréditaire ou viager. Quand on n'est nommé que pour six ans, on respecte et on ménage ses électeurs. D'un autre côté, le Sénat a ses habitudes et peut se considérer comme perpétuel, de même que les académies, où tout se renouvelle insensiblement, aiment à se considérer comme immortelles. Les individus passent, le corps reste. C'est donc une institution qui présente l'avantage des aristocraties, sans en avoir l'égoïsme, et qui a l'avantage de l'élection, sans en avoir la mobilité. Si le Sénat contrariait les idées populaires, rien n'empêcherait le peuple d'envoyer un tiers de membres nouveaux dans le Sénat tous les deux ans, et un tiers de membres nouveaux changera toujours la face d'une assemblée.

C'est ainsi qu'on a su instituer au sein d'une démocratie un pouvoir électif et permanent.

Ce système a cela de curieux que, s'il ressemble à quelque chose, c'est au sénat romain. Le sénat romain, que nous admirons de confiance et dont nous faisons le sujet de si belles déclamations, était bien une aristocratie, mais c'était une aristocratie mobile, d'un caractère tout à fait populaire. Le sénat était composé de membres choisis par les censeurs. Tous les cinq ans, les censeurs

dressaient la liste du sénat. Mais le choix des nouveaux membres n'était point arbitraire. C'étaient les magistrats nommés durant ces cinq années qui venaient prendre place au sénat, après y avoir déjà siégé durant leur fonction, si bien que le sénat était populaire dans ses racines, puisqu'il n'y avait pas un magistrat nommé par le peuple, depuis le rang de questeur, qui ne devînt sénateur. Le sénat absorbait donc tout ce qu'il y avait de vivant à Rome. Quiconque avait été mêlé aux grandes affaires devenait sénateur, ce qui nous explique à la fois comment cette assemblée avait sur le peuple une autorité sans pareille, et comment on n'y voyait que des hommes d'État.

En Angleterre, c'est la même chose, avec cette différence que c'est la sagesse des hommes qui, dans ce pays, fait la bonté du système. En Angleterre, c'est un usage constant de ne pas laisser s'élever un homme supérieur dans la Chambre des communes, sans qu'il ne soit absorbé, tôt ou tard, par la Chambre des lords. C'est pour cela que les Anglais voient avec une tranquillité parfaite les hommes qui grandissent dans l'opinion. Leur popularité n'est jamais un danger. Il n'est pas de conservateur qui ne dise : « Un jour ce fougueux tribun sera des nôtres ; » il faut avouer que la séduction est forte, et que des hommes de talent, comme lord Brougham et bien d'autres, vont se reposer volontiers dans la Chambre des lords. Depuis un siècle, la très-grande majorité de la Chambre des lords est composée d'hommes nouveaux. Ce qui nous fait illusion, c'est qu'en Angleterre on prend des noms de pairies.



Nous ne reconnaissons plus sous ces noms les chefs d'opposition, lord Chatham nous cache Pitt; mais on peut dire que tout ce qu'il y a eu de vivant, d'actif, d'hommes éminents depuis un siècle, en Angleterre, a fini par aller se reposer à la Chambre des lords.

C'est ainsi qu'en Angleterre, comme en Amérique, comme à Rome, on a établi ce principe excellent, qu'il faut que l'aristocratie naturelle ait sa place, et qu'un pays n'est bien gouverné que lorsqu'il a pour chefs ses hommes les plus capables et les plus distingués. En Angleterre, les services de l'aristocratie nouvelle protégent et défendent l'aristocratie héréditaire. En Amérique, il n'y a pas d'aristocratie héréditaire; mais il y a de grands noms qui se sont faits eux-mêmes: il y a des chefs d'opinion. Pour qu'ils ne soient pas dangereux, pour qu'ils mettent au service du pays leur génie ou leur talent, on les envoie au Sénat. Voilà le principe accepté par la constitution des États-Unis. Elle a fait du Sénat une aristocratie élective. On n'y trouve rien de cette basse jalousie qui empêche de s'élever dans la vie politique tout homme qui s'élève dans la société, et qui appelle cet abaissement le triomphe de la démocratie.

Voilà sur quels principes profondément justes est formé le Sénat d'Amérique. Maintenant, comment fonctionne-t-il? A toute assemblée il faut un président. Aux États-Unis, le président du Sénat n'est pas nommé par le Sénat, mais par la constitution. C'est le vice-président des États-Unis qui est président du Sénat. Je ne dirai pas avec un Américain qu'on l'a mis là parce

qu'on ne savait qu'en faire[1]; je crois qu'une bonne raison a dicté ce choix. D'abord il faut toujours chercher, dans ce qui se fait en Amérique, une imitation anglaise. On ne peut comprendre l'Amérique quand on ne connaît pas l'histoire anglaise. En Angleterre, la Chambre des communes nomme son *speaker*, mais le chancelier n'est pas nommé par la Chambre des lords. On a suivi le même système aux États-Unis. Mais il y a une raison meilleure. Les sénateurs étant en petit nombre et représentant les États, si le président avait été pris parmi les sénateurs, quelle aurait été sa situation? Le président aurait-il voté? Lui reconnaître ce droit, c'était lui donner une autorité plus grande qu'à un membre ordinaire. L'État auquel aurait appartenu le président aurait bénéficié de cette influence, d'autant plus qu'il est toujours nécessaire, dans une assemblée, de pouvoir la départager quand il y a vote égal. Ceci doit arriver souvent dans une assemblée peu nombreuse et dont les membres forment un chiffre pair. Qui eût départagé le Sénat? Donner cette voix prépondérante au président, c'était donner trois voix à un État. Lui aurait-on retiré le droit de voter? l'État n'aurait plus eu qu'une voix. On nomma donc président du Sénat le vice-président des États-Unis, qui représente l'Union. On avait en lui un président que tout le monde pouvait accepter. Du reste, s'il a une voix pour départager l'assemblée, il ne vote pas ordinairement comme sénateur.

C'est ainsi qu'on a été conduit à choisir pour prési-

1. Tucker, cité par Story, § 733.

dent du Sénat le vice-président des États-Unis. On lui a donné d'ailleurs des pouvoirs excellents pour un homme qui gouverne une assemblée. C'est lui qui décide toute question d'ordre avec une autorité presque souveraine[1]. Nous avons la manie de faire des règlements, grâce auxquels la première partie des séances se passe à se quereller. Il serait bon d'imiter les usages anglais et américains qui donnent au président un plus grand pouvoir, tout en réservant la suprématie de la chambre. Le *speaker*, le président, est une espèce de magistrat dont la parole est acceptée de tout le monde. On économise un temps considérable. Il est vrai qu'on perd l'occasion de parler inutilement, mais les Anglais y tiennent moins que nous.

Lorsque la fin de la session approche, le président du Sénat se retire, et on le remplace par un président temporaire, *pro tempore,* selon l'expression américaine. La raison en est singulière, et montre combien les Américains sont attachés à l'idée d'avoir un corps permanent : c'est que, dans l'intervalle des sessions, le président des États-Unis pourrait mourir. Or, le vice-président remplaçant le président, il pourrait arriver que le Sénat n'eût pas de président. Pour éviter cela, le Sénat prend cette précaution de mauvais augure pour le président.

En traitant du pouvoir exécutif, nous verrons quel est le contrôle du Sénat sur les membres du cabinet; mais il y a un pouvoir qui appartient au Sénat en sa qualité de corps politique, et qu'il est bon d'examiner aujourd'hui. C'est la juridiction politique.

1. Story, §§ 737, 738.

Il est partout nécessaire de maintenir les fonctionnaires publics dans le devoir, car les fonctionnaires publics, par cela même qu'ils sont armés d'une grande puissance, sont assez disposés à en abuser. Comment les maintenir dans la limite de leurs devoirs? En Angleterre, on a le système de la responsabilité ministérielle qui bride les ministres et peut les faire rentrer dans la classe des simples citoyens. En Amérique, on n'a pas la responsabilité ministérielle. Il était donc utile d'assurer d'une autre façon l'obéissance des grands fonctionnaires. C'est ce qu'on a fait par un moyen ingénieux qui met la justice politique américaine au-dessus de celle des Anglais.

La responsabilité ministérielle, telle qu'elle existe en Angleterre, est une garantie plus efficace du gouvernement populaire que la plupart des systèmes inventés par les constitutions que nous avons imaginées depuis soixante ans. Elle n'est pas cependant de date très-ancienne. Jusqu'au commencement de ce siècle, on a vu des souverains qui tenaient à garder leurs ministres et qui les imposaient aux chambres et au pays. Mais peu à peu, en ce qui touche des crimes véritables, on reconnut à la Chambre des communes le droit de déférer les ministres à la Chambre des lords, qui les juge : il s'est donc établi une justice politique. La Chambre des communes peut se porter accusatrice et déférer un des grands fonctionnaires à la Chambre des lords. La Chambre haute se constitue en cour de justice et prononce sur le sort de l'accusé. Le grand défaut de cette justice politique, c'est qu'on ne sait jamais dans quelles limites la

contenir. Si vous faites une loi pour spécifier tous les abus de pouvoir dont un ministre peut se rendre coupable, il faudrait une loi qui, à elle seule, remplirait plusieurs in-octavo. On est donc obligé de laisser la définition du crime à l'accusation. De même, c'est le juge qui fixe la peine et qui l'applique. Mais alors on tombe dans un danger véritable, qui est de faire de la justice un instrument de vengeance; et si, comme en Angleterre, on se croit le droit d'appliquer la peine du bannissement et même la peine de mort, on est tout près de tomber dans les excès qui ont fait tant de tort à la révolution française. Cependant, en Angleterre, on est resté dans ces idées. La dernière accusation que je connaisse est celle qui fut intentée en 1805 contre lord Melvil, qui avait disposé arbitrairement de l'argent public; il avait fait une dépense dont il justifiait, mais qui n'avait pas été autorisée par le Parlement. Il fut déféré à la Chambre des lords où l'accusation échoua. En Amérique, on était en présence de ces précédents; mais, avec une sagesse qu'on ne peut trop louer chez les fondateurs de la constitution, on sentit qu'il y avait un danger immense à remettre la justice criminelle entre les mains d'un corps politique. C'est au jury, c'est-à-dire aux citoyens seuls qu'il appartient de décider de la vie et de la liberté d'un citoyen.

On adopta la procédure anglaise, mais on renferma la compétence du Sénat dans ses justes limites. A un tribunal politique, on n'attribua qu'une juridiction politique. Il est établi par la constitution, que si un fonc-

tionnaire public est déféré au Sénat par la chambre des représentants, le Sénat le juge, mais ne peut prononcer que la peine de la dégradation. Il peut dire : « Tel magistrat ne sera plus magistrat, » et en même temps prononcer contre lui l'interdiction d'occuper aucune autre fonction publique sur le territoire des États-Unis. Mais le Sénat ne peut aller plus loin. La peine n'atteint pas l'homme, mais le fonctionnaire. Mais, si l'accusé a commis un crime qui n'est pas seulement politique : s'il a, par exemple, appelé l'ennemi, une peine politique serait trop douce pour un pareil forfait. En ce cas, la loi américaine déclare que rien n'empêche de poursuivre le coupable devant les tribunaux ordinaires. Le Sénat ne décide qu'une chose, c'est que tel fonctionnaire a été destitué pour tel méfait; le reste ne le regarde pas. Il y a une séparation complète entre le droit commun et le droit politique. Il y a un tribunal spécial pour les hommes publics, mais pas de tribunaux d'exception. C'est une des innovations les plus remarquables de la constitution américaine. Chez nous, on a organisé une grande cour politique à laquelle on donne des pouvoirs de droit commun ; c'est un tribunal d'exception. Vous avez beau me dire que la cour donnera l'éclatant exemple du respect de la loi, il n'en résulte pas moins que je ne serai pas jugé par le jury de mon pays et suivant les formes et les garanties ordinaires. La sagesse des hommes n'empêchera pas qu'il n'y ait des lois et des juges d'exception. Quand, au contraire, vous avez mis la liberté et la vie des citoyens sous la sauvegarde du droit commun, quand vous avez établi que dans aucun cas

vous ne pouvez soustraire un homme à la justice ordinaire, vous avez donné une grande garantie à la liberté. Cette justice politique, qui atteint le fonctionnaire et ne touche pas à l'homme est, selon moi, bien digne d'imitation.

Du reste les exemples de cette justice politique sont très-rares. Il y en a quatre : L'exemple d'un sénateur qui s'était mêlé à une entreprise pour envahir l'Amérique espagnole. Le Sénat déclara qu'on ne pouvait poursuivre un sénateur en le considérant comme fonctionnaire; il est autre chose, et d'ailleurs, aux États-Unis, chaque chambre a le droit d'expulser ses membres, et n'a pas besoin d'une juridiction spéciale[1].

Deux autres accusations ont été portées contre des membres de la cour fédérale, mais n'ont pas abouti à une condamnation. La quatrième portait contre un juge, homme autrefois capable, qui s'était abruti en buvant. Le Sénat de 1803 prononça la dégradation. Le juge fut expulsé.

En Amérique, comme en Angleterre, les juges sont nommés pour tout le temps que dure leur bonne conduite, ce qui veut dire pour toute leur vie. Il n'y a donc qu'un moyen de les écarter de la cour fédérale, c'est de les dégrader, ce qui se fait en les renvoyant devant le Sénat.

Vous voyez combien d'idées neuves, pour des Français, se sont fait jour dans la constitution américaine. On a constitué un pouvoir modérateur de la législation,

1. Sheppard, *Constitution*, § 119.

du gouvernement et du peuple, et qui cependant est populaire. Ce corps peu nombreux, composé de la véritable aristocratie, l'aristocratie des hommes capables, est permanent en apparence, tout en se modifiant comme se modifient toutes choses vivantes, peu à peu, insensiblement; il offre toutes les garanties de sagesse, d'expérience qu'on peut désirer dans une démocratie. Je n'hésite pas à le dire, c'est grâce à cette institution que la république américaine a prospéré; c'est parce qu'il y avait au sommet de cette démocratie un corps, composé des hommes les plus remarquables de l'Amérique, gardien des grands intérêts du pays contre l'entraînement des passions populaires, que cette démocratie a pu se développer sans danger.

Combien de fois le Sénat n'a-t-il pas éteint les premiers feux de la guerre civile! La discorde entre le Nord et le Sud a été deux fois étouffée par M. Clay. C'est là, c'est dans le Sénat qu'est l'élément de durée. Il est pour ainsi dire les os et la charpente du corps politique. Or cet élément a toujours manqué dans les démocraties. A Rome, c'est le jour où le sénat a faibli que la démocratie est devenue prépondérante, et qu'elle a été se perdre entre les bras des Césars. Dans notre révolution, ce qui a manqué, ce n'est pas le patriotisme, le dévouement, c'est un élément de stabilité. La royauté décrépite n'inspirant plus de confiance, l'assemblée étant poussée par les passions du dehors, on est arrivé de suite à l'anarchie. De même, en 1848, pourquoi la république a-t-elle sombré? Parce qu'elle manquait de stabilité, quoique rien ne fût plus facile alors que de

constituer une république au moment où tout le monde la voulait, ou faisait semblant de la vouloir. Au lieu d'établir un sénat qui aurait garanti et sauvé la liberté, on abandonna le peuple à ses passions. Et, pour servir ces passions, il y a toujours des hommes qu'on rencontre à ces époques troublées, prétendus démocrates, flatteurs de la foule, qui sont les ennemis les plus dangereux de la liberté, car ils commencent par la déshonorer, et finissent par la tuer à leur profit.

SEIZIEME LEÇON

DES ATTRIBUTIONS DU CONGRÈS.

Messieurs,

Nous étudierons aujourd'hui les pouvoirs dont le congrès est investi, *the powers vested in Congress*, suivant l'expression américaine, c'est-à-dire les pouvoirs délégués au congrès. Ce caractère de pouvoirs délégués a quelque chose d'étrange pour nous autres Français qui considérons toujours les Chambres comme représentant la nation, et par conséquent réunissant dans leur sein tous les droits.

En Angleterre, cette énumération de pouvoirs délégués ne serait pas plus à sa place qu'elle ne l'est en France.

Le parlement anglais se compose du roi, de la Chambre des lords et de la Chambre des communes. Mais une fois ces trois pouvoirs d'accord, et le pouvoir législatif n'ayant qu'une volonté, le parlement peut tout faire, excepté la seule chose qui semble impossible aux Anglais, faire d'une femme un homme et d'un homme une femme.

Cela ne veut pas dire qu'en Angleterre le parlement

exerce un pouvoir absolu. Il est tenu, comme le sénat romain, par le respect des précédents. C'est une force que nous ne connaissons pas depuis cent ans. Nous vivons sous l'empire de la révolution, nous avons vu changer tant de gouvernements que nous n'avons aucun respect pour le passé. Nos pères n'avaient pas cet esprit; nous voyons que, jusqu'au quinzième siècle, on fait jurer aux princes et aux rois le respect des vieilles coutumes. Jusqu'à la révolution française, on voit le parlement alléguer les lois fondamentales de la monarchie française, lois mal définies, mais que nos rois eux-mêmes se reconnaissaient dans *l'heureuse impuissance* de changer. La royauté est absolue en fait, elle ne l'est pas en droit.

Il en est de même en Angleterre. Le parlement peut faire beaucoup de choses, mais il semblerait énorme qu'il agît contre ce qui a été fait par les ancêtres en faveur de la liberté. Cette barrière existait à Rome, et presque dans le même sens. L'expression *mores majorum* ne veut pas dire autre chose que les précédents. Jusqu'au moment où la démocratie fut triomphante dans la république romaine, le sénat, les tribuns ne pouvaient rien faire contre les précédents. L'empire seul fut au-dessus des lois, et cela par une idée qui répond aux nôtres. L'empereur, représentant du peuple, se proclamait absolu comme la nation même dont il absorbait en lui tous les droits.

En Angleterre, les précédents sont tout-puissants. Il y a en outre l'opinion qui maintient le parlement dans le respect de la nation; par conséquent, s'il y a là une

omnipotence législative, elle n'existe qu'à l'état théorique. Cette omnipotence existe en France, et malheureusement à l'état de fait; elle y a existé dès les premiers jours de 1789, d'autant plus qu'on était en pleine révolution, et que l'Assemblée constituante croyait franchement qu'elle était le peuple français.

On s'effraya de cette toute-puissance quand on fut au moment de la perdre, l'Assemblée constituante elle-même pensa qu'il fallait lier des successeurs qui n'acceptent jamais l'héritage que sous bénéfice d'inventaire; on fit donc ces déclarations de droits qui sont restées célèbres. Nous les respectons; c'est trop peu dire, nous les adorons, nous ne les discutons pas. On eut donc les principes de 89, qui sont des vérités excellentes, l'énumération de toutes les libertés que la France a aimées et qu'elle aime encore. On décida que devant ces principes le pouvoir législatif devait s'arrêter, que c'étaient des droits supérieurs et inviolables. Malheureusement ces droits sont toujours restés comme une lettre morte en tête de nos constitutions, si bien qu'on s'est demandé s'il ne valait pas mieux supprimer le magnifique frontispice qui annonce dans le temple un Dieu qu'on n'y trouve jamais.

Il n'en était pas de même en Amérique.

Les Américains étaient habitués à ces précédents qui garantissent certaines libertés contre l'envahissement du pouvoir législatif. Seulement, tandis que l'Angleterre se reposait sur ses traditions, les Américains inscrivirent ces droits dans leur constitution, et les mirent sous la garde du pouvoir judiciaire; c'est ce que

nous verrons quand nous parlerons de la puissance judiciaire et des amendements joints à la constitution.

Ce qui contribua surtout à cette jalousie américaine, ce qui fit qu'on ne donna au congrès que des pouvoirs limités, ce fut la division en États. Les États tenaient fort à leurs droits, il leur semblait naturel de ne déléguer que certains pouvoirs. On vit donc pour la première fois, je crois, dans l'histoire, ce phénomène d'un pouvoir législatif qui représente le pays quand on le considère au point de vue de la direction suprême, des mesures générales de gouvernement, mais qui n'est point le pays lui-même et qui ne peut pas tout. C'est là une des grandes découvertes que nous devons à l'Amérique, découverte que jusqu'à présent la science politique a laissée de côté, et qui me semble une des vérités les plus importantes qu'on ait trouvées de nos jours, et celle qui doit avoir le plus d'influence sur l'avenir. Au gouvernement, comme au Corps législatif, il n'appartient d'exercer que des pouvoirs délégués.

En France, nous proclamons très-haut la souveraineté du peuple, nous l'exerçons une fois tous les six ans dans les comices électoraux; mais le lendemain cette souveraineté passe en d'autres mains qui peuvent faire toute autre chose que ce que veulent les mandants. En Amérique, jamais cette souveraineté ne s'éclipse; non-seulement le peuple n'abdique jamais, mais il ne délègue au congrès que certains pouvoirs de législation strictement définis et que le congrès exerce au nom de la nation. Il y a donc deux corps vivants: d'une part le congrès, de l'autre la nation, le mandataire et

le mandant. Voilà ce qui donne un grand intérêt à l'étude de la constitution américaine. Elle nous apprend quels sont les pouvoirs qu'un peuple ne peut exercer lui-même, et quels sont ceux qu'il doit retenir dans ses mains.

Le premier des pouvoirs qu'un peuple ne peut exercer lui-même est le pouvoir financier.

« Le congrès, est-il dit dans la constitution, aura le pouvoir d'établir et de lever des impôts et des droits indirects ou *excises* afin de payer les dettes et de pourvoir à la défense commune et au bien-être général des États-Unis; mais tout impôt indirect devra être uniforme dans tous les États-Unis. — Le congrès aura le droit d'emprunter de l'argent sur le crédit des États-Unis [1]. »

Ce pouvoir n'est pas absolu : on autorise le congrès à emprunter de l'argent ou à établir des impôts; mais le congrès n'a le droit de mettre des impôts que pour payer les dettes, pour pourvoir à la défense commune ou au bien-être général. Ainsi il serait impossible que le congrès, si demain il voulait faire quelque dépense considérable en faveur d'une ville des États-Unis, pût mettre des impôts sur la nation tout entière. La même question s'est présentée pour les routes : le congrès a le droit d'ouvrir des routes postales; mais peut-il lui être permis d'ouvrir des routes pour faciliter les communications d'un État à un autre? Ç'a été une lutte constante entre les chambres qui voulaient ouvrir des routes, routes importantes allant de l'Ohio au Mis-

1. *Constitution*, sect. VIII, cl. 1 et 2.

sissipi, et les présidents comme Jackson qui ont toujours déclaré que ce n'était pas là une dépense d'intérêt général. Entrer dans cette voie dangereuse des améliorations particulières, c'était dépouiller les États particuliers de leur souveraineté. Et de même on a longtemps discuté pour savoir si le congrès pouvait voter un tarif qui favorisât l'industrie de certains États; il ne lui est pas permis, disait-on, d'établir des droits qui sont des douanes protectrices plutôt qu'une façon de recevoir de l'argent. Les Américains ont fâcheusement penché du côté du système protecteur, c'est là un des ferments de discorde qui ont aigri le Sud et le Nord. On a voulu mettre des impôts qui n'étaient pas faits en vue du bien-être général, mais pour la protection des manufactures, et je crois que, dans l'esprit de la constitution, ceux qui ne voulaient pas qu'on mît des droits protecteurs avaient raison. Il n'y a que trois points sur lesquels on ne peut hésiter : *payer les dettes, pourvoir à la défense commune et au bien-être général.*

Quels sont les impôts qu'on peut établir? La constitution le dit : taxes ou impôts directs, droits ou impôts indirects.

L'impôt direct doit être proportionné à la population électorale. Si l'impôt est indirect, il faut qu'il soit uniforme dans tous les États-Unis. Il n'est pas permis d'imposer dans un État une taxe qui n'existe pas dans un autre. Ainsi, par exemple, si le congrès établissait un impôt sur les voitures, il ne lui serait pas permis de décider qu'en tel État plus riche ou plus pauvre on payerait suivant tel ou tel tarif; il y faut l'égalité ab-

solue. On a voulu éviter les jalousies d'État à État.

Voilà les deux sortes d'impôts que le congrès a le droit d'établir, et vous savez que ces deux sortes comprennent tout ce que l'imagination des hommes peut inventer en pareil cas. On n'a pas encore trouvé d'impôts intermédiaires entre les impôts directs et les impôts indirects. Mais, si le congrès n'est en rien gêné dans son choix, il ne peut cependant établir d'impôt que pour fournir à une dépense fédérale; son droit n'est point absolu.

Par suite du même principe d'égalité, il est interdit au congrès de mettre des droits sur l'exportation d'un État dans l'autre, de privilégier un port aux dépens d'un autre, de forcer les vaisseaux d'un État à toucher ou à payer des droits dans le port d'un autre État[1]. Ce sont de mauvaises pratiques de l'ancienne économie politique que la constitution a sagement condamnées.

Il ne suffisait pas de donner des droits au congrès, il fallait empêcher que les États ne réservassent leurs anciens droits de souveraineté. Un article de la constitution décide donc que, sans le consentement du congrès, aucun État ne pourra établir aucune taxe ni à l'importation ni à l'exportation, et que, si les États perçoivent des droits pour l'inspection, ils seront forcés de les verser dans le trésor des États-Unis[2]. Cette question de l'inspection est très-intéressante. C'est une institution

1. *Constitution*, sect. IX, cl. 5 et 6.
2. *Constitution*, sect. X, cl. 1.

excellente qui existe aux États-Unis, et qui devrait exister chez nous. Dès le moment où les États-Unis commencèrent à exporter, on comprit que l'intérêt du commerce était de pouvoir livrer à l'exportation des marchandises qui auraient pour ainsi dire valeur de monnaie. Ainsi, par exemple, si je suis sûr que j'achète telle qualité de farine, et que le baril de farine en contient telle quantité, si l'État peut m'assurer qu'il en est ainsi, je puis acheter les yeux fermés tous les barils de tel ou tel pays. L'Amérique a donc établi une inspection qui vérifie chaque baril de farine, sous le rapport de la qualité et de la quantité, et y appose son chiffre, de telle façon que ces barils peuvent courir le monde entier. La valeur est certaine, nul ne craint d'être trompé.

Vous sentez combien ce système établi en France serait avantageux. Autrefois Bordeaux faisait le commerce de farine avec les Antilles. Ce commerce est tombé ; la faute en a été, dit-on, à la mauvaise foi des expéditeurs. Aujourd'hui on falsifie les vins avec la même impunité. Le commerce des vins est quelque chose d'aléatoire. S'il y avait une inspection et une marque, ce serait un commerce aussi sûr que celui des lingots d'or et d'argent. Cette garantie de l'inspection a été une grande cause de prospérité pour le commerce des États-Unis. Seulement la constitution n'a pas voulu que les États pussent se servir de l'inspection pour établir des droits d'exportation et d'importation ; et, s'il y a doute, c'est la justice qui décide.

En 1821, l'État de Maryland mit une patente sur

tout importeur ou marchand en gros d'articles importés. Il en fut référé à la Cour fédérale, qui déclara que c'était établir indirectement un droit sur l'importation et l'exportation; la loi fut annulée. Dans l'État de l'Ohio, au contraire, on avait mis un impôt sur les marchands, impôt proportionnel au capital; les imposés prétendaient que c'était une façon indirecte de gêner l'importation et l'exportation. La Cour fédérale déclara que cet impôt était régulier, car chaque État a le droit de mettre des impôts sur ses sujets comme il l'entend. Ce que l'État n'a pas le droit de faire, c'est de mettre des taxes particulières qui gênent l'importation et l'exportation. Ce sont là des détails qu'il ne faut pas dédaigner, car vous verrez que la plupart du temps la grosse question aux États-Unis, c'est de savoir si le congrès ne sort pas de son rôle. Et c'est cette jalousie des États qui, en empêchant tout excès du pouvoir central, maintient l'indépendance des provinces et la liberté des citoyens.

Une dernière disposition est empruntée des Anglais, et a pris en Amérique un caractère tout différent: c'est celle qui décide que tout bill de revenu doit prendre origine dans la Chambre des représentants. En Angleterre, cet usage est d'ancienne date. Dès l'année 1678, les communes d'Angleterre déclarèrent qu'à elles seules appartenait le droit de disposer de l'argent du peuple anglais, de régler l'impôt, et que la Chambre des lords ne pouvait y toucher. On ne reconnaît pas à la Chambre des lords le droit d'amender les bills de revenu, et, dernièrement encore, une

discussion assez vive a eu lieu en Angleterre à ce sujet.

La raison en est simple : c'est que les communes seules, c'est-à-dire le peuple, payent l'impôt; la Chambre des lords, n'étant pas choisie par le peuple, ne peut voter pour lui. Les mêmes raisons n'existent pas aux États-Unis; les sénateurs sont aussi bien les délégués du peuple que les représentants : aussi la constitution reconnaît-elle aux sénateurs le droit d'amender tout bill de dépense ; mais elle a voulu que les bills de dépenses soient présentés pour la première fois devant les députés, par la raison qu'ils représentent le nombre, tandis qu'au contraire le Sénat, par sa composition, n'offre pas les mêmes garanties; car il pourrait très-bien arriver que la majorité des membres du Sénat ne représentât guère plus du tiers de la nation. Voilà comment une disposition anglaise a pris en Amérique une physionomie toute différente; ce qui a un caractère communal et féodal en Angleterre n'a qu'un caractère de bon ordre dans la constitution des États-Unis.

Cette question des impôts avait rarement agité les États-Unis avant ces derniers temps. Les douanes donnaient tant d'argent et les dépenses générales étaient si faibles, que les impôts directs avaient à peu près disparu. En 1836, ils ne figurent même plus sur les états de revenu. De 1833 à 1859, on avait vendu pour 682 millions de terres publiques. Aussi, en 1861, l'Amérique pouvait-elle étaler aux yeux de la vieille Europe une prospérité sans pareille, et une dette publique

qui ne s'élevait qu'à 305 millions de francs. C'était une de ces fortunes qui, dans les idées des Grecs, irritent les dieux. La fatalité s'est cruellement vengée. Aujourd'hui nous sommes loin de cette dette de 300 millions. Je crois que de longtemps on ne la reverra. Tout est changé; le budget des dépenses, qui, en 1861, était de 427 millions, s'est élevé, en 1863, au chiffre de 4 milliards 480 millions, et encore je ne parle pas des budgets rectificatifs, qui, en général, augmentent les dépenses et diminuent les recettes. Quant à la dette, elle était montée, en 1863, à 6 milliards [1]. Voilà ce que coûte la réparation d'une vieille injustice.

Il a fallu chercher des moyens pour subvenir à des dépenses aussi énormes. On a émis du papier d'abord, et on en a émis encore. C'est là une de ces nécessités qui sont effrayantes pour l'avenir. On a essayé de se faire des ressources pour payer le revenu de cette dette, et on a mis pour 180 millions d'impôts l'année dernière. Ces 180 millions d'impôts, qui certainement ne sont pas suffisants, et dont une grande partie est payée par les gens les plus ennemis de l'esclavage (40 millions sont payés par la Nouvelle-Angleterre, 78 millions par le New-Jersey, New-York, la Pensylvanie [2]), embrassent toute la variété de taxes qu'on a pu imaginer. Quand on a voulu répartir l'impôt de façon à le rendre le moins lourd possible, on a trouvé tout ce que notre fiscalité a pu inventer; on n'a plus eu à hésiter entre les impôts

1. Elle est aujourd'hui de 15 milliards.
2. *National Almanach*, 1864, p. 188.

directs et indirects. Tout cela se rencontre aujourd'hui en Amérique. On y est également chargé des uns et des autres ; c'est là, je le répète, un des fruits de la guerre civile. Dans cette lutte insensée a disparu cette prospérité qui faisait l'étonnement et la joie du monde, et qui était le résultat du bon esprit d'un peuple qui savait vivre sans querelles intérieures et sans armées permanentes.

Après le pouvoir financier vient le pouvoir commercial. Le pouvoir commercial, il faut le prendre dans le sens le plus large. Les Américains ont eu le bon esprit de ne jamais se mêler aux querelles du dehors, par conséquent ils comprennent la diplomatie dans son sens excellent, pacifique. Le droit de faire des traités de commerce, d'établir des tarifs, etc., tout cela fait partie du pouvoir commercial qui appartient au congrès. On se rappelle que c'est pour centraliser cette autorité commerciale que fut faite la constitution, et que le dernier État qui résista fut New-York, qui voulait profiter de l'avantage de sa situation. Le congrès a donc le droit de régler le commerce à l'intérieur, d'État à État, et, au dehors, il a le droit de faire les traités de commerce. Mais, aux termes de la constitution, le président et le Sénat font seuls les traités. On peut donc faire un traité de commerce avec l'étranger sans consulter la Chambre des représentants. Ce serait là un danger, si le Sénat pouvait avoir un autre intérêt que le pays ; mais il est difficile de le supposer.

Quant au commerce et à la navigation proprement dits, c'est le congrès qui règle les pêcheries, les lois de

bord pour les matelots, les lois de pilotage, les quarantaines, etc. C'est également lui qui règle la construction des phares et des bouées, l'établissement des ports, le curage des rivières, etc. En deux mots, c'est à lui qu'appartient la police de la mer et des eaux[1].

C'est aussi le congrès qui est chargé de faire les règlements du commerce entre États, afin d'empêcher que chacun des États ne se fasse de petits monopoles, de petits priviléges; et, sur ce point, il y a un exemple intéressant et curieux, c'est celui de Fulton. Vous savez que Fulton a la réputation d'avoir inventé le bateau à vapeur. Ce n'est pas lui cependant qui l'a inventé, mais c'est lui qui a eu le grand mérite de le faire marcher. Dès l'année 1789, un inventeur plus ancien, Fitch, avait obtenu de la législature du Massachusetts un privilége pour faire marcher sur l'Hudson un bateau à vapeur qui ne marcha jamais[2]. Dix-huit ans plus tard, en 1807, Fulton et Robert Livingston construisirent un bateau qui devait faire cinq milles à l'heure, c'est-à-dire pas tout à fait deux lieues, ce qui semblait magnifique. Ce premier bateau avait une force de vingt chevaux. Ils obtinrent un privilége pour établir ce bateau, qui devait aller de New-York à Albany. Ils en profitèrent pendant quelques années; mais on attaqua ce privilége, car, disait-on, le droit de se servir des eaux d'un État appartient à tous les citoyens des États-Unis. On ne peut empêcher un citoyen quelconque de

1. Sheppard, *Constitution*, § 233.
2. Duer, *Constitutional Jurisprudence*, p. 246

venir avec son bateau naviguer dans l'État de New-York, qu'il vienne de la Caroline ou d'ailleurs. L'affaire fut portée devant la Cour fédérale, et fut décidée contre Fulton. C'était un des cas prévus par la constitution. On ne pouvait créer un monopole sur les eaux intérieures d'un des États de l'Union.

A ce pouvoir commercial s'ajoute naturellement le pouvoir de battre monnaie, d'en régler la valeur, ainsi que celle des monnaies étrangères, et d'établir l'étalon des poids et mesures.

Frapper monnaie a toujours été un privilége de la souveraineté, et il est d'une importance extrême que dans un grand État il y ait une monnaie unique. C'est à Philadelphie que la monnaie de l'Union est frappée depuis 1782; mais il y a des succursales, notamment à San-Francisco[1].

C'est là le privilége du congrès, dont il a usé pour avoir une monnaie à lui, une monnaie d'or et d'argent. Quant à régler la valeur des monnaies étrangères, le congrès l'a fait plusieurs fois. Nous n'usons pas de ce droit en France, nous ne connaissons que la monnaie française, et nous abandonnons au hasard ce qui tient aux monnaies étrangères. Il est cependant fâcheux pour les Anglais qui viennent en France que leurs guinées aient la valeur que veulent bien leur donner les maîtres d'hôtel. Dans un pays qui fait de grandes affaires, comme les États-Unis, on admet les monnaies étrangères, surtout les monnaies d'or. On fait un tarif, on les reçoit

1. *National Almanach*, 1864, p. 215.

dans toutes les caisses; c'est un grand avantage. Aujourd'hui nous accueillons chez nous les étrangers avec plaisir, nous recevons volontiers leurs marchandises; mais il y a une marchandise que nous avons tout intérêt à ne point éloigner : c'est l'argent; pourquoi donc ne pas lui faciliter l'entrée du pays?

Quant aux poids et mesures, le congrès, qui a le droit d'établir l'unité, ne l'a jamais fait.

La contre-partie de cet article défend aux États particuliers de frapper monnaie. En effet, ce serait leur reconnaître la souveraineté. Il leur est également interdit d'émettre des billets de crédit; c'est un avantage que l'État fédéral se réserve, et cela était très-naturel en 1787, car on sortait de la banqueroute. On avait émis pendant la guerre pour 1,750 millions d'assignats, qui eurent la valeur de nos assignats dans la première révolution. C'était beaucoup qu'une dette de 1,750 millions pour un pays qui avait moins de trois millions d'habitants, on ne voulait pas retomber dans le même abîme. On décida donc que les États particuliers ne pourraient pas faire de papier-monnaie, et que l'or et l'argent seraient le seul mode de payement. On ajouta, comme on le fait souvent le lendemain du jour où l'on a été échaudé par les assignats, que, nonobstant toute clause contraire, on ne pourrait payer qu'en or et en argent : clause bien inutile, car, du moment où on établit des assignats, on déclare que, nonobstant toute clause contraire, on pourra payer en papier.

La constitution établit également que jamais les États ne pourront altérer les obligations résultant d'un con-

trat. On n'a pas voulu qu'un État particulier pût affaiblir les conditions d'un contrat, en déclarant, par exemple, que les citoyens de l'État pourront abandonner 20 p. 100 à leurs créanciers, ou ne payer qu'au bout d'un an. C'est aux particuliers à faire librement leurs affaires. En ce point, les corporations sont considérées comme des particuliers. Il y a un exemple célèbre, celui du collége de Dartmouth, dans le New-Hampshire : l'État nomma des administrateurs chargés de modifier l'ancienne charte ; l'ancienne administration lui intenta un procès, et le gagna. Le pouvoir fédéral déclara qu'un État particulier ne pouvait changer un contrat[1].

Il y a encore certains droits qui se rattachent au pouvoir commercial : par exemple, la poste. Aux États-Unis, la poste est fédérale, c'est le gouvernement qui règle ce qui la concerne. La poste, aux États-Unis, était peu de chose au dernier siècle : les routes étaient rares, tout le monde voyageait à cheval. Les postes avaient été établies par les Anglais ; mais jusqu'en 1753 elles ne rapportèrent rien. En 1753, les Anglais mirent la main sur un de ces hommes qui ont l'art de faire sortir l'argent de terre ; on promit à Franklin, s'il pouvait faire rapporter de l'argent à la poste, que les 600 premières livres sterling qui seraient gagnées seraient pour lui. Franklin s'occupa de cette affaire, comme il le faisait toujours, sans se tromper jamais, et, au bout de quelques années, la poste rap-

1. Sheppard, *Constitution*, § 354.

portait à l'Angleterre 75,000 francs de bénéfice net.

En 1774, les Anglais, qui ne pouvaient pardonner à Franklin le zèle avec lequel il soutenait les droits de l'Amérique, crurent le punir en le destituant; et, depuis ce jour, la spéculation fut si mauvaise, qu'elle ne produisit plus une obole.

En 1775, Franklin fut remis à la tête des postes américaines, et, depuis lors, elles sont la seule grande administration fédérale qui existe aux États-Unis.

Il y avait aux États-Unis, en 1863, 29,047 bureaux de poste, ayant tous un maître de poste, sur lesquels 550 étaient nommés par le président, et 28,497 par le *post-master-general.* Ces 550 maîtres de poste nommés par le président représentent la très-grande majorité des fonctionnaires que nomme le pouvoir exécutif; mais il faut le dire, depuis longues années on se plaint qu'il y a toujours un certain nombre d'individus qui manient la matière électorale pour obtenir à chaque nouvelle présidence ce brevet de maître de poste, qui donne de l'influence dans le pays.

On ne voit pas, en effet, la nécessité que les maîtres de poste changent à chaque nomination de président; et c'est toujours un grave inconvénient que chaque président ait ainsi un certain nombre de créatures attachées à sa fortune; mais, sauf ce vice politique de la poste américaine, il faut avouer que les Anglais et les Américains ont mieux compris le rôle de la poste que nous qui l'avons inventée, car la poste date du roi Louis XI.

Ce que nous avons toujours vu dans la poste, c'est

l'intérêt fiscal. Ce que les Anglais y voient surtout, c'est la distribution des lettres, des journaux, des paquets. Pour eux, transporter des lettres, c'est la chose essentielle; car c'est faciliter les communications et multiplier les affaires. Le bénéfice de la poste n'est pas dans le produit des lettres, mais dans le nombre d'affaires que les lettres produiront. Ce dont on s'occupe, en Angleterre, c'est de savoir comment on pourra réduire les taxes et faciliter les moyens de communications. Ce sont les Anglais qui ont, sinon inventé, du moins établi la poste à bon marché, et, chaque année, nous voyons qu'on diminue les droits, de façon à multiplier les lettres autant qu'on le peut. En Amérique, un journal circule sept fois par semaine, pour une dépense de 7 francs par an. Aujourd'hui on paye pour le même service 18 francs par an à la poste française; ajoutez à cela que le gouvernement français prélève 18 francs de droit de timbre. Entre un journal français et un journal américain qui se payent 50 francs, il y a une différence de 29 francs de droits. C'est aux Américains aussi que sera due l'initiative d'un grand progrès qui se prépare. Vous savez que l'année dernière, au milieu de la guerre civile, les Américains ont réuni à Paris une conférence postale où sont venus les délégués de toute l'Europe. On y a proposé une réforme considérable, c'est d'adopter, pour le monde entier, l'unité de poids, et ce serait l'unité française qu'on prendrait pour tous les services postaux. De plus, on a proposé une réforme générale, qui certainement se fera, c'est de ne considérer jamais, dans un service postal, que les points de départ et d'arri-

vée. J'envoie une lettre à Constantinople: par terre, cette lettre traverse la France, la Confédération germanique, l'Autriche, les Principautés danubiennes, la Turquie, avant d'arriver à destination. Elle aura à payer un droit postal dans chacun de ces États. Les Américains disent: « Ce n'est pas juste. » Qu'a fait la Confédération germanique, quand elle a transporté un paquet de lettres? elle a transporté un colis : qu'elle prenne un droit commercial sur ce colis, c'est fort bien; mais de quel droit taxer fiscalement une lettre qui ne lui appartient pas? Il n'y a en vérité que deux États qui aient un droit régalien sur les lettres, celui qui expédie et celui qui reçoit : pour tous les autres, c'est un paquet. Ce principe admis, une lettre qui traverserait les deux mondes n'aurait à payer qu'un droit insignifiant; on écrirait en Chine pour huit sous. Les Américains nous disent : « Chargez votre lettre sur un paquebot qui va à New-York, nous qui avons le plus grand continent, nous la transporterons à San-Francisco pour rien, sauf les frais généraux de transport. » Vous voyez que c'est une découverte qui figurera dans l'histoire, comme la découverte de la poste à quatre sous. C'est là, je le répète, une chose qui peut montrer combien dans tous les pays saxons la poste n'est pas considérée comme un produit fiscal. Aux États-Unis la poste ne donne pas de bénéfices et on ne lui en demande pas.

Une autre attribution du congrès, c'est la protection de l'industrie et de la propriété littéraire, les brevets d'invention et les droits d'auteur.

C'est à Washington qu'on a établi un bureau où chacun dépose son projet. Là, moyennant 50 francs, on vous donne une patente bonne pendant quatorze ans, et que vous pouvez renouveler pour sept ans. L'Amérique est le pays des bateaux à vapeur, des télégraphes électriques, de la machine à imprimer. On y fait plus d'inventions que partout ailleurs, et tous les ans on prend cinq ou six mille brevets. Le bureau de Washington, où sont déposées toutes ces inventions, est une des choses les plus curieuses qui existent au monde.

Quant aux droits d'auteur, l'Amérique a admis la durée anglaise. C'est vingt-huit ans, et si, à la fin de ces vingt-huit ans, l'auteur, sa veuve ou ses enfants vivent encore, c'est quarante-deux ans. La seule formalité à remplir est qu'on fasse un dépôt dans la cour du district et à Washington. D'ordinaire, on porte la déclaration de ce dépôt sur le verso du titre. Vous n'ouvrirez jamais un livre américain sans la trouver.

Ceci ressemble à la loi française; seulement les Américains sont restés en arrière de nous sur un point plus intéressant. La loi américaine ne connaît que le citoyen américain; il en résulte que, en Amérique, on contrefait les livres publiés à l'étranger. C'est une souveraine injustice. C'est une grande erreur que de dire que la littérature n'existe pas en Amérique; il y a au contraire une littérature très-vivante, très-active : nous en savons quelque chose, car nous connaissons tous la *Case de l'oncle Tom* et les romans de Cooper. Mais le droit de propriété littéraire n'existe que pour les nationaux. Il y a donc un progrès à faire, car il

n'est pas naturel qu'un auteur procure à un peuple des jouissances, et ne tire aucun profit de son travail. Il est souverainement injuste que les livres qui font le plaisir des Anglais aillent faire le plaisir des Américains, et que, chaque fois que ceux-ci ouvrent un de ces livres, ils puissent se dire : « Je lis cet ouvrage, mais on en a volé l'auteur. » C'est là un abus qu'il faudrait corriger.

Je viens à un pouvoir d'une tout autre nature, au pouvoir de faire la guerre. Le pouvoir de faire la guerre est le pouvoir politique par excellence, et en même temps ce qu'il y a de plus dangereux pour un peuple; car, si ce pouvoir appartient au prince seul, dans nos temps modernes, où chacun vit de travail et d'industrie, on peut être ruiné du jour au lendemain. En Angleterre, on a conservé le vieil usage féodal. C'est le roi seul qui déclare la guerre; mais, comme il ne peut agir que par des ministres responsables, qui savent qu'ils joueraient leur tête en engageant le pays dans une guerre qui ne serait pas populaire, il n'y a rien à craindre. D'ailleurs, on ne fait pas la guerre sans argent et sans soldats, et c'est le parlement qui vote l'impôt, et le contingent.

En Amérique, où le pouvoir exécutif est subordonné, c'est au congrès qu'appartient le droit de déclarer la guerre; mais en même temps on a laissé le droit de faire la paix au président et au Sénat. Pour ce qui est un danger, on a laissé le pouvoir aux représentants; pour ce qui peut être un avantage, on a laissé le pouvoir au président et au Sénat. — « Je suis vieux, disait

Franklin ; mais je n'ai jamais vu de bonne guerre ni de mauvaise paix. »

Ce n'est pas seulement du président que la loi se défie, c'est aussi des États particuliers; car la souveraineté ne se partage pas. La constitution décide « qu'aucun État ne peut, sans l'aveu du congrès, entretenir des troupes régulières ou des vaisseaux de guerre en temps de paix, ni s'allier avec d'autres États ou une puissance étrangère, ni s'engager en guerre, à moins qu'il ne soit envahi ou qu'il n'y ait un péril imminent qui ne souffre point de délai[1]. »

Cette dernière exception porte avec elle sa justification. Un État envahi ne peut attendre qu'il lui vienne de Washington l'ordre de se défendre. Cet ordre pourrait arriver à temps aujourd'hui avec la télégraphie électrique; mais à l'époque où la constitution a été faite il n'en était pas de même, et d'ailleurs, en tout pays, c'est une maxime constante que *nécessité n'a point de loi.*

Le droit de faire la guerre implique nécessairement le droit de lever des soldats, d'avoir une marine. Ce droit, aujourd'hui formellement reconnu au congrès, est ce qu'il y a eu de plus contesté pendant la révolution américaine. Les États avaient une répugnance extrême contre les armées permanentes, et, il faut le dire, cette répugnance est le fond de l'esprit anglo-saxon. Les armées permanentes, c'est un danger pour la liberté. Pour les Anglais, au contraire, la marine est la pro-

1. *Constitution.* sect. x, cl. 3.

tection de l'indépendance; ils y attachent l'idée que nous attachons, nous, à l'armée. C'est ce qui explique comment, en Angleterre, la marine est plus populaire que l'armée. Le même esprit règne en Amérique. Le législateur, cependant, a compris qu'il fallait une armée pour la défense de l'Union; il a admis que le congrès pourrait lever des troupes, non par conscription, mais par enrôlement volontaire, et que ces troupes seraient à sa disposition. Il n'y a pas de chiffre fixé, on n'a pas pensé qu'un congrès pût se trouver en désaccord avec le pays. D'ailleurs le congrès ne dure que deux ans, et la constitution décide qu'on ne pourra voter les fonds de l'armée que pour deux ans. Un congrès n'en peut jamais engager un autre.

Les Anglais ont poussé encore plus loin l'horreur des armées permanentes; le *Mutiny-Act* est voté chaque année. L'armée est annuelle. Si un roi pouvait tourner l'armée contre le Parlement, à la fin de l'année cette armée se débanderait sans qu'on pût trouver de juges qui condamnassent les soldats pour s'être révoltés contre leurs officiers.

Quant aux Américains, jusqu'en 1861 leur armée permanente était une heureuse fiction. En 1861, il y avait, je crois, seize mille hommes de troupes dans un pays de trente-un millions d'habitants, et ces seize mille hommes étaient répartis dans quarante ou cinquante postes-frontières. Ce qu'il y avait de plus difficile pour un Français arrivant en Amérique, c'était d'apercevoir des soldats. Aujourd'hui tout ceci est changé; on en voit partout.

A côté de cette armée invisible, rien n'était plus populaire que ce qu'on appelle les milices. C'est de la milice américaine que La Fayette a tiré la garde nationale. Vous savez qu'en Amérique, dans chaque comté, dans chaque ville, il y a des miliciens : ce sont des jeunes gens qu'on exerce, qui savent assez bien le maniement des armes. C'est la pépinière où l'on trouve des soldats au jour de danger. Chez nous, les gardes nationales ont toujours eu le privilége d'exciter le rire, parce que nous avons la comparaison de l'armée, et que des soldats, qui n'ont rien autre chose à faire du matin au soir que de se brosser et de s'astiquer, auront toujours meilleure tournure sous les armes que des bourgeois occupés. Mais, quand on voudra faire de la garde nationale une institution analogue à celle de l'Amérique, on l'exercera au maniement des armes et on lui permettra l'innocent plaisir de parader dans les rues avec un drapeau. On aura bientôt de bons tireurs et de bons marcheurs comme on en a en Suisse. En Amérique, on considère le port d'armes comme un privilége du citoyen. Tandis qu'en France c'est un délit, en Amérique c'est un droit; chacun tient à faire partie de la milice. C'est la milice qui a fourni les meilleurs soldats pendant les deux révolutions.

La seule question qui occupa les législateurs de 1787 fut d'introduire la régle et l'uniformité dans la milice. On sentait que c'était là la réserve où l'on trouverait des soldats; qu'il fallait nécessairement qu'on eût des gens qui eussent la même discipline, des armes de

même calibre, sans quoi on aurait la confusion. On a donc établi dans la constitution que c'était au congrès qu'il appartenait d'organiser, d'armer les milices et de faire les règlements de discipline ; mais on a laissé aux États la nomination des officiers. En général, les officiers sont élus par les soldats, sauf la nomination aux grades supérieurs qui appartient au gouverneur général de l'État.

Une autre question était de savoir qui aurait le droit de convoquer les milices. Pendant la révolution, on voit qu'on ne peut rien faire sans le consentement des États. Ainsi, lors de l'invasion de la Caroline par lord Cornwallis, la Virginie ne veut pas laisser sortir ses soldats de son territoire.

En 1795, le congrès décida qu'il appartenait au président de convoquer les milices, et qu'on ne pouvait reconnaître aux gouverneurs d'État le droit de s'y opposer. Plusieurs fois la difficulté s'est présentée, plus d'une fois les gouverneurs ont voulu résister aux ordres du président; mais on peut dire que l'esprit public s'est rangé de plus en plus du côté du président. Dans la guerre actuelle c'est à l'appel du président que se sont levées ces milices qui se sont si bravement battues.

Venons maintenant à une clause qui ne s'explique que par la jalousie des États. En 1787, c'était une grosse question de savoir où se tiendrait le congrès, et quel serait son pouvoir dans le lieu où il siégerait.

Dans un pays tel que la France, des difficultés de ce genre ne peuvent se présenter ; mais, si demain la France, l'Espagne, l'Italie, la Suisse formaient une confédéra-

tion, ce serait une question très-délicate de savoir où serait le siége de cette confédération; car on aurait toujours à craindre que les passions populaires surexcitées dans la capitale du gouvernement ne l'emportassent sur la volonté générale. Si la France était découpée en quarante ou cinquante provinces, et que la capitale fédérale fût à Bordeaux, on pourrait craindre que les passions bordelaises ne l'emportassent sur la volonté française.

C'est ce qui arriva, en 1783, quand le congrès était à Philadelphie. Menacé par des mutins, il recourut aux autorités de l'État pour obtenir protection, mais on mit tant de froideur à le défendre, qu'il se retira dans le New-Jersey. Il fallait donc avoir, pour y placer le siége du gouvernement, un lieu qui n'appartînt à aucun État : car mettre le congrès dans un État, c'eût été mettre le congrès dans la dépendance de cet État.

Aux États-Unis, la capitale politique de chaque État est presque toujours une ville peu importante. Ce n'est pas New-York qui est la capitale de l'État de New-York; c'est Albany, qui est une charmante ville, mais petite en comparaison de New-York. On a mis là la législature pour qu'elle soit à l'abri de la passion populaire. Pour le congrès, on voulut faire la même chose; on déclara qu'on choisirait un district en dehors de tous les États pour être le siége de la législature de l'Union. Cet endroit fut choisi par Washington, au bord du Potomac. Ce fut le Maryland et la Virginie qui fournirent le territoire dont on fit le district de Colombie. Plus tard, lorsque le congrès voulut abolir l'esclavage dans ce district, il y eut des querelles. En 1846, on remit à la Vir-

ginie le territoire d'Alexandrie; il ne resta plus que le territoire cédé par le Maryland, et où se trouve la ville de Washington.

C'est là ce qui appartient au congrès; c'est un terrain neutre qui est à tout le monde et qui n'est à personne. Il y a là soixante-quinze mille habitants qui n'ont aucune espèce de droits politiques, qui n'appartiennent à aucun État et ne peuvent avoir de représentants; car, si on leur donnait des représentants, ils auraient une influence sur le congrès. Ils n'ont donc aucun droit politique, et sont les seuls Américains qui sont imposés sans qu'ils votent l'impôt. C'est le congrès qui leur fait des lois. Ils ne sont représentés ni dans la législation, ni dans le vote de l'impôt; ils n'ont ni assemblée ni Sénat. Les Américains ne s'effrayent pas de cette singularité, parce que personne n'est obligé d'habiter ce district. Ce qui était important, c'est que le congrès fût indépendant. Ainsi vous voyez qu'on ne s'est pas préoccupé en Amérique de cette question qui embarrasse singulièrement les gens en Europe; car, remarquez que si vous voulez changer les noms, la question de Rome peut être tranchée comme la question du district de Colombie.

Mais le congrès n'est pas seulement présent dans le district de Colombie; partout où il y a des ports, des bassins de radoub pour les navires de guerre, des arsenaux, des forts, les territoires où ils sont placés deviennent territoires des États-Unis. En principe, ce sont des délégués du congrès fédéral qui y exercent la juridiction en son nom; dans l'usage, on admet que les

officiers des États peuvent venir y saisir les coupables et même les simples débiteurs, mais ils agissent alors comme délégués du congrès. L'Union est donc partout présente ; et par exemple le fort Sumter, au commencement de la révolution actuelle, était une position fédérale. C'était donc une attaque contre la nation, que la prise du fort Sumter par les gens de Charleston.

Le congrès a les attributs généraux de la souveraineté législative : la bourse, l'épée, les relations extérieures, le règlement du commerce et des intérêts généraux ; mais les difficultés commencent lorsqu'on arrive au détail. Dans l'application, on s'aperçoit que la constitution des États-Unis n'a dessiné que de grands traits. On a donc été obligé d'admettre que le congrès aurait le droit de faire tout ce qui était nécessaire pour mettre à exécution les pouvoirs que lui attribue la constitution. Un article général lui donne le droit de faire toutes les lois nécessaires à cet effet. Mais dans un pays où il y a des souverainetés locales au-dessous de la souveraineté générale, la question devient délicate. Et il s'en faut d'ailleurs que les pouvoirs *énumérés* comprennent toute la compétence du congrès. A côté de ces pouvoirs *énumérés*, il a fallu admettre des pouvoirs implicites.

Par exemple, en 1802, Jefferson acheta la Louisiane à la France et acquit, moyennant 80 millions, un territoire qui doublait l'étendue des États-Unis. La constitution ne prévoyait pas un cas semblable. Aussi Jefferson demanda-t-il un bill d'indemnité. Acheter un territoire sans loi préalable, agrandir les États-Unis, au

risque de compromettre l'avenir de l'Union, déclarer dans ce traité que les habitants de la Louisiane deviennent citoyens américains, c'était une chose énorme. Cependant, non-seulement parce que Jefferson était populaire, mais parce qu'on sentait que l'acquisition de la Louisiane ouvrait aux États-Unis un grand avenir, le traité fut ratifié. La porte était ouverte, et depuis lors les États-Unis ont acheté les Florides, pris le Texas, conquis et payé une partie du Mexique, sans qu'on ait contesté le droit du congrès.

C'est encore en vertu des pouvoirs implicites du congrès qu'on établit l'école militaire de West-Point sur les bords de l'Hudson. Il fallait acheter un terrain, payer des professeurs, ce n'était pas prévu par la constitution.

Une autre question non prévue, c'était la question de la banque. Avait-on le droit d'établir une banque fédérale? Le billet, la monnaie fiduciaire, c'est le congrès seul qui était autorisé à l'émettre; c'est un droit de la souveraineté de faire un billet accepté par tout le monde. Pouvait-on donner ce privilége à une corporation particulière? Hamilton fit une banque; il fut combattu par Jefferson. Plus tard, Jackson brisa la banque fédérale en vertu des principes que Jefferson avait défendus[1]. C'est là une des questions qui se représentent aujourd'hui. Le ministre des finances actuel, M. Chase, a inventé un système qui est peut-être un progrès. Il n'y a qu'un billet de banque, qui est le

1. Duer, *Constitutional Jurisprudence*, p. 308.

papier de l'État; mais chaque banque peut s'en fournir en déposant un tiers de son capital; l'unité du billet n'emporte pas l'unité de banque. C'est là une réforme économique dont le temps nous apprendra la valeur; mais légalement la constitution autorise-t-elle cette institution? cette question sera plus d'une fois controversée aux États-Unis.

La leçon n'a pas pour nous, en apparence, un grand intérêt; cependant elle nous ramène toujours à cette question que j'ai signalée déjà plusieurs fois, et que l'Amérique a eu le grand mérite de résoudre; c'est que le gouvernement n'est pas tout; il y a une foule de choses qui ne lui appartiennent pas. C'est là où nous en revenons toujours; c'est une des vérités les moins connues et les plus fécondes que l'étude de la constitution américaine nous apprenne. Autrement dit, il se passe pour le gouvernement ce qui s'est passé pour l'Église au seizième siècle. L'Église, qui était la religion, a voulu être la science, elle est arrivée un jour à être le gouvernement; on s'est aperçu enfin qu'elle voulait tout envahir. On a secoué le joug, et elle est rentrée dans le temple. C'est là ce qui arrivera pour le gouvernement. L'État, dit-on, représente l'intérêt général. Soit; mais qu'est-ce que l'intérêt général? Des intérêts communs à tous, voilà pour moi les intérêts généraux; il ne faut pas les confondre avec des intérêts communs à beaucoup de gens, ce qui n'est pas la même chose. L'Église, l'école, la commune, ne sont pas des intérêts généraux. Les intérêts de l'Église n'intéressent que les gens qui font partie de cette Église; l'école, que les gens du lieu; les

intérêts de la commune, que ceux qui font partie de la commune. De ces intérêts le règlement appartient à la corporation et non au gouvernement.

Avec notre façon de tout remettre entre les mains de l'État, nous arrivons à des résultats au moins singuliers. N'avons-nous pas vu dernièrement le *Moniteur* nous annoncer la formation d'un ministère auquel on a donné trois attributions fort dissemblables, et que je suis un peu humilié de voir associées — les théâtres — les haras — et l'Institut. Franchement, supposez qu'on supprime ce ministère, et demandez-vous ce qu'y perdront les intérêts généraux du pays?

C'est notre manie de vouloir tout accaparer et tout faire. Le mérite de la constitution américaine, c'est d'avoir fait la part de chacun et d'avoir dit au gouvernement comme au congrès : non, vous n'êtes pas tout, vous n'êtes pas la nation, vous êtes une fonction de la nation. De même qu'il y a une fonction de justice, il y a une fonction d'administration, de législation. Vous êtes la législation, l'administration des intérêts généraux, vous n'êtes pas la nation.

Quand on a fait cette division, on a résolu du même coup le grand problème de la politique et pacifié les esprits. Car, qui d'entre nous peut disputer au gouvernement le droit de représenter la nation au dehors ou de maintenir la paix au dedans? Qui peut vouloir empêcher le gouvernement d'avoir une armée suffisante pour défendre la France? qui lui marchande l'administration suprême, la justice et l'armée?

Ce qui est la cause perpétuelle des querelles et en

même temps des révolutions, c'est que le gouvernement veut tout envahir et met sans cesse les citoyens sur la défensive.

On se dit : « Si nous pouvions réduire le gouvernement. Tout ce que nous pourrons lui retirer sera autant de bénéfice pour la liberté. »

Si nous lui ôtons les attributions qui ne lui appartiennent pas, c'est en effet un bénéfice; mais si nous lui ôtons celles qui lui appartiennent, ce gouvernement que nous affaiblissons, nous l'empêchons de nous protéger. C'est en mettant chaque chose à sa place qu'on arrive à faire un gouvernement populaire et à donner de solides assises à la liberté. Eh bien, j'estime que cela, Messieurs, mérite une sérieuse attention, et je voudrais consacrer ce qui me reste de vie à faire ce grand traité de pacification.

J'aime beaucoup la liberté, j'espère la défendre jusqu'à mon dernier jour; mais Dieu me garde d'attaquer le gouvernement dans ses fonctions légitimes. Mon ambition suprême, ce serait, au contraire, d'être le notaire de cet heureux contrat entre le gouvernement et la liberté, s'unissant dans une union légitime et féconde, à la satisfaction de tous les citoyens.

DIX-SEPTIÈME LEÇON

DU POUVOIR EXÉCUTIF.

Messieurs,

Aujourd'hui, nous étudierons l'organisation du pouvoir exécutif aux États-Unis. C'est une des questions politiques qui ont le plus embarrassé le législateur en tout temps, en tout pays.

Le pouvoir exécutif est de sa nature tellement absorbant, il attire si facilement à lui toutes les forces d'un pays, que la plus grande difficulté d'une constitution est de faire un pouvoir exécutif qui n'envahisse pas.

Mais, à prendre des précautions excessives, on se heurte aussitôt à une difficulté qui n'est pas moins grande. Si on affaiblit outre mesure le pouvoir exécutif, l'anarchie monte à la surface. C'est là un des vices qui ont toujours fait échouer dans notre pays les réformes constitutionnelles, et qui notamment ont empêché la république de s'établir. On a toujours pensé qu'en affaiblissant outre mesure le pouvoir exécutif, on assurait la paix publique. On ne s'est pas aperçu qu'un pouvoir exécutif désarmé, affaibli, se trouvait hors d'état de faire respecter les lois, que les lois sont la garantie de la

propriété et de la liberté, qu'on arrive ainsi à troubler la sécurité, à faire peur aux intérêts, à interrompre le travail, et qu'on marche par l'anarchie au pouvoir absolu. Il y a donc là un problème des plus délicats.

Ce problème occupa quelque temps les législateurs américains. Ils avaient résolu la question si grave du pouvoir législatif en le divisant en deux assemblées, à l'exemple de l'Angleterre; ils empruntèrent aussi aux Anglais, en la modifiant, la constitution du pouvoir exécutif. Non pas qu'en Amérique on ait voulu copier l'Angleterre; on était loin de vouloir une monarchie; mais imbus, dès l'enfance, des idées anglaises, habitués à leurs gouvernements provinciaux qui n'étaient au fond que des gouvernements à la mode anglaise, les Américains sentirent la nécessité de se donner aussi, comme cela existait dans la mère patrie, un pouvoir exécutif unique et responsable.

En quelques pays on a cru se débarrasser des inconvénients du pouvoir exécutif en le divisant, ou bien en lui associant un conseil sans lequel il ne puisse rien faire. L'expérience a montré que cet affaiblissement du pouvoir exécutif amenait nécessairement un mauvais gouvernement. Nous en avons un exemple célèbre dans notre histoire, c'est le Directoire. Certes les hommes qui firent la constitution de l'an III étaient des patriotes sincères, éclairés, dévoués au bien public. Daunou, Boissy d'Anglas, éprouvés par la révolution, avaient le vif désir de fonder la liberté, ils remplissaient toutes les conditions qu'on peut exiger des législateurs; mais, par crainte des souvenirs monarchiques, ils n'osèrent

faire un pouvoir exécutif unique. Ils partagèrent ce pouvoir entre cinq directeurs : on eut alors une continuelle succession de coups d'État et cette impuissance qui fit tomber le Directoire sous le mépris universel.

Si l'on veut un pouvoir exécutif bien constitué, il faut qu'il soit unique, car ce qu'on lui demande, c'est de vouloir, c'est d'agir. Délibérer, discuter, préparer la loi, cela va mieux à une assemblée qu'à un individu; il y a plus d'expérience dans une assemblée que dans une seule tête; mais agir ensuite, faire obéir, ceci tient du commandement : il faut une volonté, une action, et, par conséquent, il faut de l'unité.

Croire qu'on fortifie la liberté en divisant le pouvoir exécutif est une erreur funeste. Il n'y a de responsabilité que là où le pouvoir exécutif est unique; en d'autres termes, il n'y a de garantie pour la liberté contre la tyrannie que dans l'unité du pouvoir exécutif. Sans doute le premier magistrat d'une république peut usurper; mais il est bien certain que si le pouvoir est confié à quatre ou cinq personnes, la différence de vues, de volontés, ainsi que l'absence de toute responsabilité, amèneront fatalement l'impuissance, et de l'impuissance au désordre il n'y a qu'un pas. Nous en avons un exemple récent : c'est celui du gouvernement provisoire de 1848. Il est difficile de croire que, si un seul homme avait été chargé des destinées de la France, on fût arrivé aux journées de juin. Nous en avons un autre exemple dans le Comité de salut public. L'absence de responsabilité a amené une perversion de la conscience que je n'ai jamais comprise. Quelque respect que j'aie

pour les services militaires et l'intégrité de Carnot, il m'a toujours été impossible de comprendre qu'un homme signe pendant un an des listes journalières qui envoient les gens à la mort, et s'imagine n'encourir aucune responsabilité; car ces listes, dit-il, il ne les lisait pas, il les signait de confiance. Il était convenu, dit-on, avec d'autres collègues chargés de la police intérieure que ceux-ci ne s'occuperaient pas de la question militaire, et signeraient tout ce que leur proposerait Carnot, et que Carnot, de son côté, signerait tout ce que lui proposeraient ses collègues. Il est évident que s'il eût été seul chef du pouvoir exécutif, Carnot eût regardé les listes avant d'envoyer une foule d'honnêtes gens à la mort sans le savoir, ce qui ne veut pas dire sans en être responsable.

Les Américains résolurent d'établir un pouvoir exécutif unitaire et de le confier à un président, et, à son défaut, à un vice-président. On nomme donc deux personnes dont l'une est le suppléant de l'autre. Le vice-président, aux États-Unis, est en effet un véritable suppléant. Il ne fait pas partie du cabinet du président, il n'a aucune espèce de responsabilité, aucune influence sur les affaires. Vous savez qu'on en a fait le président du Sénat, c'est là son seul rôle; mais si le président vient à mourir, s'il y a quelque empêchement qui s'oppose à ce qu'il remplisse ses fonctions, ou s'il vient à être condamné par le Sénat, le vice-président prend sa place et devient de suite un véritable président des États-Unis. Il y en a plusieurs exemples. En 1841, le général Harrison mourut après un

mois de présidence et fut remplacé par M. Tyler. En 1850, le général Taylor est mort après seize mois de présidence et a été remplacé par M. Fillmore. Avoir un président et un vice-président qui, à l'occasion, pût le remplacer, ce fut la pensée des Américains une fois qu'ils furent décidés à établir l'unité du pouvoir exécutif.

Quelle serait la durée de ce pouvoir? C'est encore une question des plus graves. Si la durée du pouvoir est trop courte, celui qu'on en charge n'a pas le temps de s'intéresser aux affaires publiques, il quitte la fonction au moment où il serait en état de la remplir. Si la durée en est trop longue, il devient trop difficile de quitter la présidence; on ne s'y résigne qu'avec peine : c'est la souveraineté du peuple qui se trouve menacée. Il faut donc trouver un milieu, assigner à la fonction exécutive une durée suffisante pour que le président puisse gouverner le pays, et faire que ce temps ne soit pas assez long pour qu'il puisse se croire le propriétaire de ses fonctions. C'est là un problème qui n'a jamais pu être résolu en Europe, par la raison toute simple que toutes les fois qu'on est arrivé à la question de la présidence, on a eu affaire aux agitations des partis, à la corruption des intrigants, à des difficultés qui tiennent à notre situation en Europe, où nous sommes des peuples différents de race, d'origine, pressés les uns contre les autres, toujours occupés à nous observer, et trop souvent prêts à nous battre. En Amérique, heureusement, il n'y avait rien de semblable; on pouvait décider la question sans préoccupation de l'étranger, sans crainte des partis intérieurs.

On proposa plusieurs chiffres: Hamilton, Madison, les conservateurs, ceux qui avaient le moins de confiance dans la démocratie, demandèrent que le président fût nommé pour tout le temps qu'il se conduirait bien, c'est-à-dire à vie. Cette idée aristocratique fut repoussée et on eut raison. On proposa ensuite de nommer le président pour sept ans, sans qu'il pût être renommé. C'était, je crois, une condition assez bonne. Sept ans n'étaient pas une durée trop longue, et l'interdiction d'une réélection offrait plus d'un avantage. Ce ne fut pas cependant à ce parti qu'on s'arrêta : on décida que le président serait nommé pour quatre ans, et serait indéfiniment rééligible. Quatre années de fonctions, une réélection possible, comme récompense de la bonne conduite du président, et en même temps, pour le peuple, possibilité de renommer le magistrat suprême quand il a éprouvé son mérite, ce fut le point où s'arrêtèrent les législateurs américains. Toutefois, cette faculté de réélection indéfinie, inscrite dans la constitution, fut modifiée en fait par l'exemple que donna Washington.

Dès le premier jour, Washington fut opposé à la réélection. Il lui semblait qu'un magistrat qui songe à sa réélection n'a plus seulement la pensée de gouverner le pays, il a un intérêt personnel; c'est un élément nouveau, un intérêt égoïste, qui entre dans le gouvernement. Au bout de quatre ans, Washington voulut se retirer. C'était aussi la première opinion de Jefferson. Dans les premiers temps de la présidence, il pensait que quatre années suffi-

saient; mais à l'époque où Washington devait sortir du pouvoir, on sentit de toutes parts une telle nécessité de le conserver que ce fut Jefferson lui-même qui écrivit au général pour lui dire que, dans l'intérêt de la liberté et de la République, il devait accepter une réélection. Washington se résigna par patriotisme; mais au bout de huit ans il ne voulut plus, à aucun prix, être renommé. Son exemple est devenu pour l'Amérique un précédent, quelque chose de sacré et de plus puissant que la loi. Il n'y a aucune disposition dans la constitution qui empêche un président d'être élu une troisième fois, mais jamais président n'a osé se présenter une troisième fois, trop sûr que le peuple américain n'a pas oublié l'exemple que Washington lui a légué. Cette espèce d'incapacité fait donc partie de la constitution, car dans la constitution américaine, comme dans la constitution anglaise, il y a une partie qui n'est pas écrite, mais qui n'est pas la moins bien observée.

L'opinion de Jefferson a même fait du progrès dans les esprits; on est revenu à cette idée, que si un peuple veut être bien gouverné, il est à désirer que les magistrats qui sont à la tête des affaires soient sans espoir et sans crainte[1], et qu'ils sachent que s'ils sont les chefs de la nation, c'est pour un temps donné; il ne faut pas qu'il puisse s'introduire dans le gouvernement un élément qui n'est pas l'intérêt public. Car si on laisse au magistrat politique le droit de se faire renommer, au

1. Story, § 1439, 1449.

lieu d'être le serviteur du peuple, il voudra en devenir le maître; il aura une politique qui ne sera plus nationale, mais personnelle.

En 1841, quand le général Harrison fut nommé président des États-Unis, il signala, dans son discours d'inauguration, la rééligibilité du président comme un des vices de la constitution; il y voyait un détestable germe d'ambition personnelle, une cause de corruption, une *facilité donnée au serviteur de devenir le maître,* et il ajoutait que, quant à lui, il croyait devoir donner l'exemple, et que certainement il ne se représenterait pas. Depuis lors, on ne voit pas de président qui ait été renommé.

Dans la constitution réformée du Sud, on est revenu à la première idée de la convention; on a décidé que le président serait nommé pour six ans, et ne pourrait être réélu. Aujourd'hui, dans le Nord, il est possible que M. Lincoln soit réélu; cela tient à ce qu'on est au milieu d'une guerre civile, et qu'on se demande s'il n'y aurait pas intérêt à conserver un gouvernement dont on connaît le fort et le faible, au lieu de se lancer dans l'inconnu. Mais l'opinion des gens sensés, en Amérique, est qu'on doit revenir à cette idée de la non-rééligibilité du président [1].

Je crois, en effet, que ce serait un progrès. Il faut, je le répète, que le président n'ait rien à craindre ni rien à espérer. Éviter la tentation est toujours sage dans

1. La réélection de M. Lincoln a eu sa raison d'être dans la gravité des circonstances. On a réélu M. Lincoln pour affirmer de nouveau l'unité nationale qu'il représente depuis quatre ans. Mais on peut croire que cette réélection ne fera pas un précédent.

une république, et rien n'est corrupteur comme le pouvoir.

Telle fut donc la durée fixée par la constitution : quatre années qui commencent le 4 mars d'une année, et finissent le 3 mars au soir de la quatrième année.

Le 4 mars est la date de l'avénement de Washington, et est resté la date consacrée pour l'entrée en fonctions des présidents.

Quelles qualités faut-il réunir pour être éligible comme président, et comment l'élection se fait-elle?

Les qualités, qui sont les mêmes pour le président et le vice-président, sont d'être citoyen Américain de naissance, d'être âgé de trente-cinq ans, et d'avoir eu sa résidence aux États-Unis depuis quatorze ans.

Ces conditions s'expliquent d'elles-mêmes : qu'il faille être né citoyen Américain, cela est tout simple. On n'a pas voulu qu'un étranger pût être le premier magistrat de la République.

Dans la constitution, cependant, il y avait une exception temporaire pour ceux qui avaient contribué à faire la révolution, et qui cependant n'étaient pas Américains de naissance. Hamilton, par exemple, aurait pu être nommé président.

Par ce mot de *citoyen Américain de naissance*, il ne faut pas entendre qu'il soit nécessaire d'être né sur le sol américain. Ainsi, j'ai lu quelque part que le général Meade ne pouvait être président parce qu'il était né en Espagne, d'un père et d'une mère Américains. C'est une erreur. La question est tout simplement d'être fils d'Américain.

Mais un étranger devenu citoyen, et qui serait né sur le sol américain, serait aussi dans les conditions requises pour être élu.

Il faut de plus avoir trente-cinq ans : c'est une condition de maturité qui n'a rien d'excessif.

Mais pourquoi a-t-on exigé quatorze ans de résidence aux États-Unis? C'est parce qu'on ne veut pas qu'un homme soit devenu étranger à son pays par une longue habitation au dehors. Du reste, il s'agit là d'un établissement au dehors, et non d'un voyage, ou d'un séjour à l'étranger, par suite d'une mission diplomatique. M. Buchanan a été nommé président au sortir d'une ambassade.

Voilà les seules conditions qui soient exigées. Il n'y a aucune condition de religion, de fortune, et nous voyons que les derniers présidents nommés n'ont pas été pris parmi les élus de la richesse; le général Pierce et Lincoln n'étaient pas des gens d'une grande fortune.

A qui remettrait-on l'élection du président? C'est là une question qui embarrassa longtemps les constituants américains. Donner l'élection au peuple en masse, c'était agiter les esprits d'une façon singulière, et à chaque élection présidentielle donner la fièvre au pays. Ce danger existe toujours lorsque le peuple se rassemble et nomme un seul homme pour le représenter. Cet homme, qui se trouve le représentant de la nation, se croit à lui seul autant que les Chambres, souvent même davantage, puisque chaque député a été nommé par un district, et que lui seul a été nommé par toute la nation. Il y a donc là un danger pour la liberté si

le peuple s'enthousiasme pour un nom. D'un autre côté, remettre l'élection au Corps législatif, c'est trop affaiblir le pouvoir exécutif. S'il est nommé par une assemblée, il est nommé par une majorité qui n'est qu'une petite minorité de la nation, par une coterie. On en arrive ainsi à des intrigues, à des coalitions, à l'affaiblissement du pouvoir exécutif. D'ailleurs, ce pouvoir exécutif n'aurait pas de force, il serait trop inférieur au pouvoir législatif. Mais comment trouver un milieu entre la nomination par le peuple et la nomination par les chambres ?

On voulut faire une élection du président où le peuple eût part, et où cependant il n'eût pas une action trop directe, et on arriva ainsi à l'élection à deux degrés. La constitution décide que l'élection du président sera faite par des électeurs nommés tout exprès pour choisir le président, et qu'il y aura par chaque État autant d'électeurs présidentiels qu'il y aura de représentants et de sénateurs au congrès fédéral. En d'autres termes, on voulut donner à chaque État la même influence sur la nomination du président que sur les autres affaires générales du pays. Ainsi, aujourd'hui, je crois qu'il y aurait deux cent quarante et un représentants et soixante-dix sénateurs pour trente-cinq États, si tous les États étaient représentés au congrès. Cela fait donc trois cent onze électeurs répartis dans tous les États[1]; si bien que les plus petits États, Rhode-Island, le Delaware, ont au moins chacun trois électeurs présidentiels.

1. *National Almanach*, 1864, p. 71.

La pensée des constituants était qu'en divisant ainsi l'élection on s'occuperait en chaque État de réunir des personnes de confiance, et de leur dire : « Élisez le citoyen le plus capable, et que cet homme nous gouverne. » C'est ainsi que furent nommés Washington et les premiers présidents; mais on n'en est pas resté à cette confiance naïve[1]. Les progrès de la démocratie, progrès selon moi inévitables, ont conduit bientôt les citoyens à se dire : « Puisque ce sont ces électeurs qui vont nommer le président, il faut leur faire choisir l'homme qui nous convient. » Au-dessous de ces électeurs le pays a donc commencé à se remuer, et aujourd'hui, aussitôt qu'il s'agit de nommer un président, il y a partout des conventions libres qui s'assemblent. On se réunit d'États en États, on envoie partout des délégués à un point central. Ce sont toujours certains électeurs qui nomment le président, mais ils sont nommés à la charge de voter pour telle ou telle personne. Dans la pensée des constituants, il devait y avoir une délégation de confiance; les électeurs devaient choisir en toute liberté. Aujourd'hui, au contraire, il y a un mandat impératif; les électeurs ne sont plus chargés que de voter pour un candidat désigné. On peut même dire que le système actuel vaut moins qu'une élection directe, car, dans une élection directe, le peuple est consulté, on discute et on parle. Quand au contraire il n'y a pas d'élection directe, ce sont les partis qui font l'élection. On se réunit à vingt personnes; on dé-

1. Story, § 1463.

clare qu'on est le parti de telle ou telle couleur, on s'impose facilement. Il en résulte qu'aux États-Unis, c'est une espèce d'industrie que d'agiter le pays; aussi a-t-on donné un nom aux gens qui s'occupent de jouer un rôle dans l'élection du président. On les appelle les Politiqueurs, d'autant plus qu'aujourd'hui il y a une monnaie électorale, les places, avec laquelle on paye les électeurs.

Quant au mécanisme du vote pour la présidence, ce mécanisme est celui-ci : à la fin de la quatrième année, trente-quatre jours avant l'élection du président, le mardi qui suit le premier lundi de novembre, on convoque les électeurs dans les États particuliers[1]. Ils sont presque partout nommés par le peuple. Je ne connais que le Delaware et la Caroline du Sud où ce soient les législatures qui les nomment. Ces électeurs votent par scrutin séparé pour la nomination du président et du vice-président. Ce vote, on en dresse procès-verbal, il est envoyé au président du Sénat à Washington, où il doit arriver avant le premier mercredi de janvier. Le second mercredi de février, le dépouillement est fait en présence du Sénat et des représentants par le président du Sénat. On compte les voix : si un des candidats a réuni la majorité absolue, il est proclamé président; et de même, s'il y a un nombre de voix suffisant pour l'élection du vice-président, celui-ci est proclamé.

Mais qu'arrive-t-il s'il n'y a pas de majorité ab-

1. Sheppard, § 400.

solue? et d'abord comment distingue-t-on les voix destinées au président, et celles données au vice-président?

Lorsque la constitution fut faite, on n'avait pas pensé à distinguer le président du vice-président; on voulait, pour mieux dire, que l'homme chargé de suppléer le président fût celui qui après le président avait la confiance de l'Amérique. On avait donc déclaré que celui qui aurait le plus de voix après le président serait nommé vice-président. Mais en 1800, deux candidats se trouvèrent avoir le même nombre de voix. C'étaient Jefferson et le colonel Aaron Burr, celui-là même qui tua Hamilton en duel. Les partis s'agitèrent. Je crois bien qu'on avait voulu nommer Burr vice-président; mais toujours est-il qu'on eut trente-six tours de scrutin, avant qu'on pût élire un président. Ce fut un patriote qui se décida et qui fit nommer Jefferson.

Depuis lors on a changé le système par un amendement fait à la Constitution en 1804; on vote séparément pour le président et le vice-président. Il en résulte que le vice-président n'est plus qu'une doublure; si le président vient à mourir, on a pour le remplacer un homme de la même couleur politique, mais qui n'a pas toujours la même valeur. C'est un inconvénient nouveau, moins considérable, il est vrai que l'ancien, mais qui pourtant est réel.

Si le président n'a pas réuni la majorité absolue, c'est la Chambre des représentants qui, seule, et sans le Sénat, choisit entre les trois noms qui ont eu le plus

de voix. Seulement, pour faire ce choix, les représentants votent par État, et non plus par tête ou selon le nombre des représentants. Les trente et un députés de New-York ne comptent pas plus que le seul représentant du Delaware, et n'ont, comme lui, qu'une voix. C'est un système assez compliqué, puisqu'il faut que les trente et un députés de New-York se mettent d'accord. Nous avons un exemple d'une nomination de ce genre. C'est en 1824 : MM. Andrew Jackson, John Quincy Adams et William Crawford, ne réunissant pas la majorité absolue, la Chambre des représentants s'assembla, et choisit non pas Jackson qui avait eu le plus grand nombre de voix, mais John Quincy Adams.

Aujourd'hui, avec l'agitation électorale, le président est toujours nommé quelque temps avant que l'élection ne soit faite. On s'est toujours arrangé, dans les conventions, pour le choix du président avant l'élection, et presque toujours on voit au dernier moment apparaître un inconnu qui est accepté par tous, parce qu'il ne porte ombrage à personne. Ainsi M. Pierce fut adopté au troisième tour de scrutin, et assurément le plus étonné de cette nomination, ce fut M. Pierce lui-même.

La nécessité pour les partis de se mettre d'accord fait qu'on écarte ainsi de la présidence les hommes les plus distingués. Les hommes distingués ont toujours blessé un certain nombre de gens, ceux au moins qui possèdent cette vertu républicaine qu'on appelle l'envie. Mais, un inconnu n'a blessé per-

sonne. Quand on prononce un nom nouveau, qui peut en être envieux? On ne le connaît pas. Au contraire, prononcez le nom d'un général distingué, d'un homme influent comme Webster ou Clay, aussitôt les haines de parti et les jalousies personnelles s'éveillent. Aussi, les hommes politiques considérables ont-ils renoncé, aux États-Unis, à arriver à la présidence; ils font élire à leur place des inconnus, pour être les premiers ministres de ces inconnus. C'est là un grave inconvénient.

Si le vice-président n'a pas eu la majorité, ce n'est pas la Chambre des représentants qui fait l'élection, c'est le Sénat. Le Sénat choisit entre deux noms, chaque sénateur votant pour son propre compte. On ne vote pas par État, comme cela a lieu dans l'autre chambre pour la nomination du président [1].

Parlons maintenant du traitement du président. C'est encore un sujet intéressant; car, suivant que ce traitement est plus ou moins considérable, plus ou moins bien établi, le président a plus ou moins d'autorité, plus ou moins de liberté. Celui qui nous paye a toujours une influence sur nos actions. En règle générale, il est dangereux de mettre le pouvoir exécutif à la disposition d'autrui. C'est pour cela qu'on a établi dans les monarchies une liste civile considérable, de façon à ce que le souverain n'ait rien à craindre ou à espérer des députés ni de personne. Aux États-Unis, on attri-

1. Le rôle que les représentants au congrès, députés ou sénateurs, peuvent jouer dans l'élection du président, les a fait déclarer incapables d'être électeurs présidentiels.

bue au président une indemnité fixe et la jouissance de l'hôtel de la Présidence, la Maison-Blanche, à Washington. Le traitement a été fixé, en 1793, à 25,000 dollars, c'est-à-dire à 125,000 francs environ. C'était le chiffre des dépenses de Washington. Vous savez quel était le système de Washington : ne rien recevoir de son pays, mais ne pas lui faire de cadeau. Il croyait que c'était en quelque sorte faire l'aumône à son pays que d'occuper gratuitement une fonction publique.

Cette somme de 125,000 francs est restée le chiffre invariable du traitement du président. C'est un chiffre complétement insuffisant, et qui donne au président le droit de se ruiner. C'est une mauvaise chose. Il ne faut pas qu'un président puisse se trouver dans une position précaire au sortir du pouvoir. Ainsi Jefferson se ruina dans sa présidence ; il est vrai qu'il avait peu d'ordre, mais Monroe et d'autres s'y endettèrent également. Je trouve que les Anglais ont un système beaucoup plus juste. Ils disent : «Les négociants, les avocats, les médecins gagnent beaucoup d'argent ; si nous voulons qu'on nous serve bien, il ne faut pas prendre le rebut de la société, il faut payer largement ceux qui s'occupent des affaires du pays. » Je crois que ce système de payer largement les hommes qui s'occupent des affaires publiques est excellent, car avec le système contraire on arrive à ce résultat bizarre, de voir d'un côté l'homme d'État qui meurt de faim, et de l'autre côté l'homme d'argent qui vit grandement. Cela n'est pas moral ; il serait beaucoup plus moral d'assurer une situation honorable à celui qui se dévoue à son pays, cela donnerait peut-être

à l'homme d'argent la tentation de l'imiter. Quand le président se retire, par suite de ce même système de parcimonie, on ne lui donne aucune espèce d'indemnité. Il rentre dans la vie privée; il n'y a pas de place qu'il puisse remplir, excepté peut-être une présidence dans une assemblée de son pays. Il n'a qu'un privilége fort honorable, privilége qui appartient exclusivement à lui et à sa femme : celui d'écrire en franchise sa vie durant. Cette ingratitude publique est encore un fort mauvais exemple; car être obligé, comme Jefferson, de mettre sa bibliothèque en loterie, c'est une honte non-seulement pour celui qui en arrive là, mais pour le pays qui laisse son ancien chef tomber dans la misère. La pauvreté d'un Cincinnatus fait bien dans l'histoire, mais il y a quelque chose de plus beau et de plus moral : c'est l'exemple d'un pays qui comprend la reconnaissance, et qui récompense largement celui qui s'est usé au service de la patrie.

Quelles sont maintenant les attributions du pouvoir exécutif? C'est encore là une question des plus délicates. Sur ce point, les Américains ont trouvé des solutions excellentes; ils ont mieux résolu le problème que pour ce qui touche la nomination du président.

Parlons d'abord des rapports qui doivent exister entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Ici se présente la fameuse question du véto. Un pouvoir exécutif peut-il subsister s'il ne peut se défendre contre les empiétements du pouvoir législatif? C'est une erreur en France de croire que le pouvoir législatif seul est le représentant du pays, et qu'il peut tout. Nous avons vu

qu'en 1848 le président pouvait protester contre une loi, mais que la chambre pouvait passer outre. Faire donner le pouvoir à un homme par six millions de suffrages, pour qu'il soit entravé dans l'exercice de ses fonctions par une loi votée à la majorité d'une voix, cela était insensé. En Amérique, on ne tomba pas dans cette erreur; on sentit que le pouvoir exécutif représente aussi le pays, et qu'il ne peut vivre que s'il a des garanties contre les envahissements du pouvoir législatif. Ces garanties, c'est ce que les Américains appellent le véto.

Suivant la constitution américaine, le pouvoir législatif n'appartient qu'au congrès; mais on a voulu donner au président le droit de s'opposer à une loi qui lui semble mauvaise, et voici dans quelles conditions cette opposition a lieu.

En Amérique, comme en Angleterre, les lois sont soumises à trois lectures. La première fois, c'est le principe de la loi qu'on discute; la seconde fois, on fait des objections de détail; la troisième fois, on propose des amendements et on vote la loi. Cette troisième discussion ne se passe pas solennellement comme chez nous. Le président du congrès, le *speaker*, se retire; on met au fauteuil, sous le nom de *chairman*, l'homme qui entend le mieux la question dont il s'agit, et on discute la loi comme une affaire, sans cet apparat qui paralyse chez nous les meilleures intentions.

La loi ainsi votée est envoyée à l'autre chambre, qui la discute de même, avec cette différence que le Sénat américain nomme une commission à la mode française.

Puis, si la loi a été amendée, elle retourne à la Chambre des représentants. Si on ne peut s'entendre, on nomme une commission mixte, et quand les deux chambres sont d'accord, on envoie la loi au président. Si le président la signe dans les dix jours, elle devient loi de l'État[1].

Si maintenant le président ne veut pas de la loi, et que le congrès soit en session, il renvoie le bill à la chambre où il a été proposé en premier lieu; il y joint ses objections par écrit. C'est l'opinion publique qu'il saisit. Il explique pourquoi il ne veut pas de telle ou telle loi, comment l'intérêt de la République est lésé, comment les droits de la minorité sont sacrifiés, comment la constitution est violée, etc. Ces objections sont copiées *in extenso* sur le journal de la chambre, et alors recommence la discussion dans les deux chambres. Mais cette fois il faut que le bill réunisse une majorité des deux tiers dans chaque assemblée, et de plus le vote est public, c'est-à-dire qu'il se fait par oui et par non. Il faut donc une intention bien arrêtée dans les deux chambres pour qu'une loi repoussée par le président soit votée une seconde fois. Or, ceci est assez rare, parce qu'il y a là un corps politique qu'on appelle le Sénat, et qui naturellement, en pareil cas, voit autre

1. Si le président, sans faire d'objections, conserve par devers lui le bill sans le signer, au bout de dix jours (dimanches non compris) ce bill devient loi, *pourvu que le congrès soit en session.* Un bill présenté dans les dix derniers jours de la session tombe de lui-même si le président ne le signe pas, et le président n'a pas à rendre compte de son opinion : il n'a pas eu les dix jours de réflexion que la constitution donne.

chose que la loi : il voit l'intérêt de la concorde et de la paix. D'ordinaire, il laisse tomber la loi et la remet ainsi à l'année suivante, de manière à ce qu'on puisse tâter l'opinion ; la chambre des représentants se renouvelant tous les deux ans, le désir du pays est bientôt connu.

Le véto du président se trouve donc marcher tout naturellement, tandis qu'en France le véto suspensif du roi Louis XVI n'a jamais pu fonctionner. Pourquoi? parce qu'en France il n'y avait qu'une assemblée, et qu'en Amérique il y en a deux. Quand il n'y a qu'une assemblée, cette assemblée met dans la confection des lois un amour-propre d'auteur. Le chef de l'État, en usant de son droit de véto, se met en lutte avec elle, et l'opinion, si elle soutient l'assemblée, se tourne contre le chef de l'État. Mais y a-t-il deux chambres, la question est tout autre; on se demande s'il faut troubler la paix publique pour une loi d'intérêt secondaire, et, à moins que l'opinion ne soit fort émue, on prend le temps de réfléchir et de consulter le pays.

En Angleterre, le roi a un véto absolu : il ne s'en est pas servi depuis deux siècles, et il est probable qu'il ne s'en servira plus. Quand il y a opposition entre le ministère et la chambre, le ministère renvoie la chambre devant le pays; mais souvent aussi, pour éviter ce moyen extrême et gagner le temps de la réflexion, le ministère, s'appuyant sur la Chambre des lords, fait ajourner la loi. C'est la Chambre des lords qui prend sur elle cette responsabilité. On ménage ainsi l'opinion publique et l'autorité exécutive.

tous les temps, à Athènes et à Rome, comme en Suisse et en Amérique, on ne veut que des armées de citoyens. L'esprit militaire et l'esprit de liberté sont antipathiques, ou du moins on n'a pas encore trouvé moyen de les concilier sur notre vieux continent.

Après ce pouvoir militaire, pouvoir considérable, puisqu'il donne au président le droit d'abolir l'esclavage partout où avancent les armées de l'Union, vient le pouvoir de faire des traités. Ce pouvoir est d'une nature complexe. Un traité est une loi pour chaque pays qui l'accepte. On a donc pensé, dans certaines constitutions, que faire des traités doit être l'affaire du pouvoir législatif; mais, d'un autre côté, avant de faire un traité on commence par se voir; il faut que les diplomates négocient ensemble autour du tapis vert. Il y a donc là quelque chose qui dépend du pouvoir exécutif; de plus, le traité, quand il est fait, est un contrat passé entre deux pays [1]. Engager le pays, n'est-ce pas aussi un droit qui appartient au pouvoir exécutif? Mais, d'un autre côté, ne peut-on pas craindre l'ambition, la faiblesse et même la vénalité d'un magistrat élu pour quatre ans, inconnu la veille, oublié le lendemain? Les Américains ont pensé que ce pouvoir de faire des traités avait un double caractère, et je crois qu'ils ont eu raison. Ils ont décidé que le président aurait le pouvoir de faire des traités, mais que ces traités seraient soumis à l'acceptation du Sénat, acceptation accompagnée d'examen, le Sénat ayant le droit d'y apporter des mo-

1. *Federalist*, lettre 75. — Duer, p. 103.

difications et d'y faire des amendements, et le président étant obligé de traiter de nouveau avec les nations alliées, en tenant compte des modifications que le Sénat indique.

Mais, avec une sagesse parfaite, la constitution a voulu que ce pouvoir fût confié au président et au Sénat seulement. La Chambre des représentants lui a paru trop nombreuse, il lui a semblé qu'il y avait là trop de passions en jeu pour qu'on lui remît le pouvoir de traiter. Elle a donc décidé que le président, avec les deux tiers du Sénat réunis en sa faveur, pouvait faire des traités.

En ce qui touche les traités, le pouvoir législatif est donc moins puissant en Amérique qu'en Angleterre. En Angleterre, le Parlement anglais vote ou rejette les traités. Le ministère fait ces traités sous sa propre responsabilité; mais ils sont soumis à la ratification des chambres. Il est donc plus facile de traiter avec des diplomates américains qu'avec des diplomates anglais.

Dans la Chambre des représentants, on a supporté quelquefois à regret cette indépendance du pouvoir exécutif, et, en 1796, lors du traité de Washington avec l'Angleterre, la Chambre des représentants déclara que, puisqu'elle était appelée à voter des lois pour l'exécution des traités, elle avait le droit de les discuter et de les amender. Jamais homme n'a moins cédé que Washington en ce qui touche les prérogatives qui lui avaient été conférées par le peuple. La constitution décidait que tous les traités se faisaient par le président seul et les deux tiers du Sénat; Washington déclara que le traité

serait exécuté tel qu'il avait été conclu avec l'Angleterre, que la Chambre des représentants n'avait aucun droit d'y toucher, que le pouvoir législatif n'était pas en cause, et que lorsqu'il y avait des stipulations financières attachées à un traité, la Chambre des représentants était moralement obligée de voter les fonds nécessaires[1]. La leçon était rude : elle était donnée, il est vrai, par Washington; son opinion fut adoptée, mais non toutefois sans de grandes discussions.

Un dernier pouvoir du président, c'est, comme chef de l'administration, de nommer les fonctionnaires publics; mais là aussi la constitution a jugé sage de donner une part d'influence au Sénat.

N'acceptant pas du tout cette séparation absolue des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, qui, là où elle a existé, n'a jamais produit que des malheurs; en souvenir aussi des anciennes constitutions coloniales, la constitution a décidé que le Sénat devait avoir part à la nomination des principaux fonctionnaires : ministres, ambassadeurs, consuls, membres de la justice fédérale, etc. La nomination est faite par le président, mais le Sénat doit l'approuver. On n'a pas voulu donner par là au pouvoir législatif le moyen de s'ingérer dans l'administration; c'est tout simplement un véto qu'on a donné au Sénat. Le Sénat peut déclarer que telle personne n'est pas convenable pour représenter les États-Unis au dehors, ou pour être ministre du président; mais cela n'empêche pas le président de présenter une

1. Kent, *Comment. on the american Law.* I, 268.

deuxième ou une troisième personne. On a voulu seulement forcer le président à choisir des personnes tellement honorables, qu'il n'y ait pas de raison pour les repousser; il faut dire que dans la pratique ce système a donné de bons résultats.

Mais une fois que le président a proposé un fonctionnaire, que le Sénat l'a approuvé, et que le président lui a donné une commission, qui a le droit de le révoquer? Ce fonctionnaire, nommé si solennellement, pourra-t-il être révoqué par le président seul, ou cette révocation aura-t-elle besoin d'être sanctionnée par le consentement du Sénat? Dans la pensée des auteurs de la constitution, il fallait le consentement du Sénat; mais de bonne heure s'est présentée la question de savoir comment on pourrait gouverner avec des fonctionnaires qui ne seraient pas des instruments dociles aux mains du pouvoir exécutif. Il vient toujours un moment où on dit à un ministre, à un ambassadeur : Faites ceci, je le veux; et il ne faut pas que l'ambassadeur, et encore moins le ministre, puisse dire : Je ne veux pas, et je reste en place. Il fut donc décidé, en 1789, qu'au président seul appartenait le droit de révocation. Ce président était Washington, et d'ailleurs, « s'il y avait abus, disait Madison, ce serait une cause d'accusation contre le président[1]. »

Tout cela est profondément changé. Sous Washington, sous Jefferson, on n'a révoqué que trois fonctionnaires. Aujourd'hui, c'est une espèce de curée des places qui n'a rien de satisfaisant, ni pour les yeux des

1. Story, §§ 1539, 1540, 1543. — Bayard, p. 114.

Américains, ni pour ceux des étrangers. Il est probable qu'on en reviendra quelque jour à la pensée des auteurs de la constitution, au moins pour certains emplois.

Telle est donc la position du président. Il peut négocier à l'étranger par l'entremise d'ambassadeurs acceptés par le Sénat et administrer à l'intérieur avec des fonctionnaires également acceptés par le Sénat; il ne s'agit, bien entendu, que des principaux fonctionnaires. Pour les autres, le Sénat n'a pas à s'en mêler.

Le président a-t-il donc moins d'autorité qu'un chef d'État européen? j'entends parler d'un roi constitutionnel. Non. Il a plus de liberté d'action; et cela tient précisément à ce qu'il est seul responsable. Sa responsabilité n'est ni partagée, ni contrôlée. Il est seul chargé de l'administration. Washington a constitué ce que nous appelons un cabinet; il a nommé des directeurs du trésor, des affaires étrangères, de la marine et de la guerre; mais c'étaient des conseillers particuliers, et non de véritables ministres. Washington gouvernait par lui-même et suivait seul sa politique; il n'y avait pas autant de complication qu'actuellement.

Aujourd'hui on trouve plus d'un inconvénient à ce système, et, en Amérique, on commence à parler de la responsabilité des ministres. On s'aperçoit que dans la monarchie, avec des ministres responsables, qu'à chaque heure l'opinion peut renverser et remplacer par les hommes qui représentent mieux le pays, il y a plus de liberté et de démocratie véritable qu'en Amérique, où une fois qu'un homme est nommé président, il représente pour quatre années l'administration, sans qu'on

puisse toucher à son pouvoir. Il est vrai qu'il a été nommé par un courant politique; mais enfin, vous savez quelle est la mobilité de l'opinion : il en résulte qu'un président peut, pendant quatre années, gouverner seul, dans un esprit à lui, et sans écouter le vœu du pays.

Aussi, dans la constitution réformée du Sud, a-t-on mis que les ministres du président auraient des siéges au Sénat et à la Chambre des représentants, de façon à pouvoir donner des explications sur l'état des affaires. Actuellement, au congrès des États-Unis, les ministres ne connaissent pas les chambres, les chambres ne connaissent pas les ministres. Il n'y a que le président qui relie les deux pouvoirs. Le congrès peut faire des lois pour contrecarrer les vues du président, sans que le président puisse intervenir autrement que par son véto, et de son côté le président peut tenir le congrès en échec. C'est un état de frottement qui peut devenir dangereux, tandis qu'avec la responsabilité ministérielle, vous avez des ministres qui représentent les chambres dans le cabinet du président, et le président dans les chambres. Il y a ainsi une facilité de jeu dans les ressorts des pouvoirs qu'on ne peut produire d'aucune autre façon.

Comment est constitué le cabinet du président? Il a été d'abord établi par Washington avec quatre secrétariats : les affaires étrangères, ce qu'on appelle aujourd'hui le département d'État (*State Department*), la marine, la guerre et la trésorerie. Il y a quelques années, on y a ajouté le département de l'intérieur (*Home* ou *Interior Department*), le maître général des postes et l'attorney général, chargé de conseiller le président, de lui

donner des avis dans toutes les affaires intérieures et extérieures. Cet attorney répond à ce que sont en Angleterre les conseils de la couronne. C'est une institution qui nous manque et qui me semble excellente. Toutes les fois que vous avez des difficultés avec l'étranger vous pouvez vous battre; mais avant de vous battre, avez-vous raison? Un ministre trouvera toujours qu'il a raison. En Angleterre, en Amérique, ce n'est pas ainsi qu'on envisage les choses. Il y a une question de droit, et il y a des personnes qui sont placées comme juges au-dessus des passions du moment. Quand on leur a demandé leur avis, on porte cet avis devant le Parlement qui, en général, le suit.

On a vu, dans les querelles de l'Amérique et de l'Angleterre, ces conseillers du pouvoir décider hardiment contre les passions du jour, et arrêter ainsi, dans leur germe, des querelles qui pouvaient amener une guerre entre les deux pays.

Voilà comment est composé le cabinet du président. Mais, remarquez-le bien, ce ministère n'agit qu'au dehors; il n'a aucune action sur le peuple américain. La guerre et la marine, en temps ordinaire, sont peu de chose; et quant au département de l'intérieur, il n'a aucune espèce d'administration au sens français; il est chargé des brevets, des droits d'auteurs, des affaires indiennes, de la vente des terres, de la publication des documents officiels: c'est un bureau et rien de plus. Ajoutez qu'il n'y a ni ministère des cultes, ni ministère de l'instruction publique, du commerce, de l'agriculture, des travaux publics, et vous comprendrez comment l'Amérique a pu

supporter cette espèce de gouvernement personnel du président; c'est que le pays vit en dehors de la présidence, et que ce gouvernement n'a aucun contact avec le citoyen.

Ajoutons à ces pouvoirs du président quelques autres attributions, bien placées du reste. C'est lui qui reçoit les ambassadeurs étrangers, qui, avec juste raison, a le droit de grâce, qui délivre les commissions aux officiers et les brevets pour toutes les fonctions. C'est lui, enfin, qui, en cas de nécessité, convoque le congrès ou même le Sénat seul[1].

Le président n'a pas l'initiative; c'est le congrès seul qui propose, amende et vote les lois. Comment communique-t-il avec les chambres? Par un message à l'ouverture de chaque session[2], et par des communications écrites chaque fois qu'il le juge convenable.

Ces messages forment une collection des plus curieuses pour l'histoire des États-Unis et pour l'histoire du droit constitutionnel. Je ne dirai pas, avec les éditeurs américains, que c'est le Manuel de l'Homme d'État (*Statesman Manual*); mais chacun de ces messages épuise le sujet, et habitue le pays à réfléchir et à prendre parti. C'est toujours à l'opinion que le président en appelle; c'est elle qu'il prend pour juge quand il n'est pas d'accord avec le pouvoir législatif. L'appel

1. Bayard, p. 115. — Sheppard, § 144.

2. Les deux premiers présidents, Washington et John Adams, allaient en personne au congrès, et y lisaient leur message comme on lit le discours du trône en Angleterre; ce fut Jefferson qui changea cet usage. — Sheppard, § 444.

à l'opinion, le jugement définitif remis au pays, n'est-ce pas là ce qui constitue la liberté politique?

A son entrée en fonctions il prête serment, ou, si ses convictions religieuses lui interdisent le serment, il affirme qu'il défendra la constitution de l'Amérique. Mais qu'arriverait-il si, au lieu de gouverner en honnête homme il gouvernait criminellement? si par exemple, pendant la courte durée de ses fonctions, il se faisait payer par les étrangers pour conclure un traité désavantageux à l'Amérique, ou si, pour préparer sa réélection, il faisait trafic de places? En pareil cas il est responsable; la loi de la république américaine est celle de toutes les républiques, elle ne connaît pas d'inviolabilité; il n'y a que le gouvernement monarchique où il n'y ait pas de responsabilité du souverain; aussi a-t-on établi la responsabilité des ministres. Lorsque personne n'est responsable, il n'y a pas de liberté pour les citoyens.

En Amérique, le président est donc responsable. Comment cette responsabilité peut-elle avoir une sanction? Par une accusation de la Chambre des représentants, déférée au Sénat; c'est ce qu'on appelle un *empêchement*. C'est le Sénat qui juge, comme en Angleterre la Chambre des lords; mais, à la différence de la Chambre des lords, le Sénat ne prononce que la forfaiture; il peut déclarer que le président cessera d'être président des États-Unis, et qu'il s'est rendu incapable d'occuper une fonction publique; mais quant à la punition du crime, s'il y en a un, cela ne le regarde pas. Il n'y a que le jury qui puisse prononcer sur la

culpabilité. C'est une distinction admirable entre la justice politique et la justice criminelle, elle fait le plus grand honneur aux auteurs de la constitution.

Telle est l'organisation du pouvoir exécutif. Le président a un pouvoir effectif, mais limité par la durée et la responsabilité. Il n'y a pas d'exemple d'un président qui ait outrepassé ses pouvoirs. Il a tous les pouvoirs d'un roi constitutionnel, des pouvoirs même plus grands, mais en même temps une responsabilité prochaine, immédiate. En outre il vit au milieu d'un peuple qui connaît ses droits, et qui sait s'en servir.

Mais cette constitution peut-elle être imitée par d'autres peuples? est-il probable que, transplantée en Europe, elle puisse donner les mêmes résultats? Quand on étudie la constitution américaine, il ne faut jamais perdre de vue le peuple américain. Faire autrement, ce serait comme si on prenait un habit à un individu pour en habiller un autre; encore faudrait-il savoir si les deux individus sont de même taille.

La société américaine pouvait constituer son pouvoir exécutif comme elle l'a fait, parce que cette société est organisée de telle façon, que le gouvernement fédéral n'a qu'une sphère des plus limitées. Administration provinciale et municipale, justice, éducation, religion, tout cela est en dehors de l'action gouvernementale. Qui s'en charge? Le pays lui-même! En Amérique, l'Église est complétement libre ; chaque individu est habitué à ne reconnaître entre Dieu et lui d'autre juge que sa conscience, chacun prend part à l'administra

tion de l'Église à laquelle il appartient, et les femmes, qui dans notre pays ne comprennent rien à la politique, s'y trouvent habituées de bonne heure en s'occupant des affaires de leur Église, ce qui est quelque chose d'assez délicat, comme vous pouvez en juger si vous connaissez des dévotes.

A côté de l'Église parfaitement libre, qui est une organisation complète, il y a des écoles communes où tout le monde envoie ses enfants, où on leur donne une éducation solide et patriotique. Voilà donc tout un peuple qui sait lire, et à qui on apprend de bonne heure à aimer la patrie et à connaître la constitution. Ce peuple est habitué au *self-government*, c'est-à-dire à faire lui-même ses affaires dans la commune et dans l'État. Chacun est habitué à ne compter que sur soi-même. Qu'il faille construire un hospice, bâtir un pont, fonder une école nouvelle, ce sont les citoyens qui font cela; ils ne vont pas demander au gouvernement de leur donner en aumône un peu de l'argent qu'ils ont versé dans le trésor public. Ils sont habitués à porter les armes, à se défendre eux-mêmes, et ne savent pas ce que c'est que des armées permanentes. L'Océan qui nous sépare nous divise moins que les institutions et les mœurs.

En France, nous ne sommes pas un peuple politique. Nous avons une armée admirable, mais l'esprit de l'armée c'est l'obéissance. Ce qui fait la noblesse du soldat, c'est qu'il sacrifie sa volonté pour être un instrument dans les mains du chef qui le dirige. Aussi les armées sont-elles habituées à trouver

que, quand on a un bon général à la tête de l'État, on a un bon gouvernement; elles n'ont pas en grande estime les pouvoirs civils. Il y a donc chez nous un esprit militaire, qui fait un contre-poids énorme à l'esprit de liberté. A côté de l'armée il y a une autre armée civile, une administration qui fait la cohésion du pays, et sans laquelle, a-t-on dit, il n'y aurait que des grains de sable dans le pays. C'est un personnage politique qui a dit cela. Eh bien, avec ces deux pyramides qui montent, et qui vont nécessairement aboutir à un chef unique, il est impossible d'avoir un président comme aux États-Unis; car le président, appuyé par l'armée, soutenu par l'administration, ne demanderait qu'à rester où il est, et, avec un pareil état de choses, vous auriez des révolutions en Amérique comme ailleurs. Mais aux États-Unis la liberté étant partout, un coup d'État de la part du président serait une chimère, il n'aurait pas d'armée, et puis le lendemain de son coup d'État il n'aurait pas d'État, car, quand il sort de Washington, il est comme un évêque qui, une fois sorti de son diocèse, ne peut dire la messe qu'avec la permission de ses collègues.

C'est ainsi qu'il faut étudier l'Amérique, et non avec cet esprit d'imitation servile qui nous a toujours été funeste; il nous faut apprendre que la liberté politique repose nécessairement sur la liberté sociale. Étudier la constitution américaine est une bonne chose, étudier la société américaine en est une meilleure. En France, comme par toute l'Europe, on a le désir de jouir de la liberté, partout on cherche à poser le problème de la

liberté. Eh bien, je crois que le plus grand service qu'on puisse rendre au pays, ce n'est pas de lui dire, comme en 1848, qu'avec une constitution on va changer la face des choses; c'est surtout de lui faire comprendre que c'est d'abord à chacun des citoyens à faire ses affaires; lorsque les citoyens sauront faire leurs affaires, celles de leur commune, de leur Église et de leur école, ils sauront faire celles de leur pays.

La liberté politique toute seule ressemble à nos arbres de liberté. C'est magnifique le premier jour; on les plante tout venus, mais il n'y a pas de racines, et cela ne dure pas. Il faut, au contraire, que la liberté pénètre dans nos institutions et s'enracine dans nos âmes; cela n'est l'œuvre ni d'un homme, ni d'un jour. Émanciper la commune, l'Église, l'école, la presse, habituer le pays à faire lui-même ses propres affaires, c'est une entreprise de longue haleine, et qui demande autant de résolution que de patience. Raison de plus pour nous mettre à l'œuvre et y travailler sans relâche, afin de laisser à nos enfants ce que nous n'avons pas trouvé dans l'héritage de nos pères : l'esprit de liberté.

DIX-HUITIÈME LEÇON

DU POUVOIR JUDICIAIRE.

Messieurs,

Nous étudierons aujourd'hui le pouvoir judiciaire, tel que l'a organisé la constitution des États-Unis. C'est la partie la plus neuve de la constitution.

Les Américains n'avaient aucun exemple pour se guider. Les premiers, ils ont fait du pouvoir judiciaire un véritable pouvoir politique ; les premiers, ils ont compris le rôle de la justice dans un pays libre. C'est une vérité nouvelle qu'ils ont trouvée, et qui a été jusqu'ici peu comprise en Europe.

Dans toutes nos constitutions, depuis soixante-quinze ans, nous n'avons eu en aucune façon l'idée qu'il fallait faire une part politique au pouvoir judiciaire. Je ne connais que la Suisse qui, en 1848, réformant sa constitution fédérale, ait imité heureusement les États-Unis.

Comprenez la question.

L'utilité, la nécessité de la justice est une chose qu'on a sentie dès que les hommes se sont réunis en société.

S'il n'y avait pas de justice, il n'y aurait ni gouvernement ni société. Si je ne suis pas sûr de ma personne, de ma liberté, de ma propriété, je ne vis pas au milieu de populations civilisées, je vis au milieu de sauvages et de brigands. Comme le disait justement saint Augustin, sans la justice, que sont les grands empires? De grands brigandages, *magna latrocinia*. Il est tellement impossible à l'homme de vivre sans justice, que partout où le trouble se met dans la société, où il y a anarchie, vous voyez la force paraître, la force qui remplace en quelque façon la justice, parce que, obligeant chacun à se tenir à sa place, elle donne la sécurité.

Cette nécessité de la justice pour que les sociétés subsistent, tous les peuples l'ont sentie; on peut dire que chaque peuple a plus ou moins de liberté suivant qu'il a plus ou moins bien compris la part qu'il devait faire au règne des lois.

Ainsi, Blackstone a pu dire avec raison que ce qui a empêché la France d'aboutir au despotisme turc, c'est le parlement. Les droits des particuliers étaient assez bien gardés par le parlement pour que la France ait pu jouir d'une liberté relative. Elle n'avait pas la liberté politique, mais elle avait la liberté civile, et, certainement, sous le règne de Louis XVI, la liberté civile n'était guère moins grande qu'aujourd'hui.

Dès qu'il y a un pouvoir suffisant pour faire respecter la loi, il peut y avoir un gouvernement absolu, il n'y a pas de despotisme. Le meunier de Sans-Souci, résistant à Frédéric II à une époque où la loi d'expropriation n'existait pas encore, et disant : « Nous avons des juges

à Berlin, » montrait très-clairement que si Frédéric était un roi absolu, ce n'était cependant pas un despote.

Mais là où la différence commence, où les États-Unis ont fait une véritable découverte, c'est quand ils ont senti que la justice était aussi un pouvoir politique. Ce ne sont pas eux qui ont fait cette découverte en théorie, nous avons tous été élevés avec cette maxime, qu'il y a trois pouvoirs dans l'État : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire; nous avons plusieurs constitutions qui déclarent que, lorsque ces pouvoirs sont réunis dans les mêmes mains, la liberté est compromise, que la division des pouvoirs est la garantie suprême de la liberté; mais si toutes nos constitutions proclament cette vérité, il n'en est aucune qui se soit donné la peine de la faire entrer dans la pratique. Jamais, chez nous, la justice n'a été un pouvoir politique; elle a été une branche de l'administration, une dépendance du pouvoir exécutif, une fonction du gouvernement, mais une fonction subalterne. Jamais la justice n'a été autre chose que l'application de la loi, sans discussion sur les mérites de la loi, application faite par des magistrats nommés par le prince. Je dirai plus, nous avons été tellement habitués à comprendre ainsi les choses, que peut-être en ce moment mon objection vous étonne-t-elle, et vous demandez-vous si le magistrat peut faire autre chose que d'appliquer la loi sans la discuter. Voyons comment les Américains ont été amenés à comprendre le pouvoir politique de la justice. Il y a là, pour nous, une grande leçon.

En Angleterre, il n'y a pas de constitution écrite,

c'est le Parlement qui l'interprète souverainement. Toutes les fois que le Parlement fait une loi, elle est, par cela même, constitutionnelle. Il n'y a pas d'autorité supérieure qui puisse dire aux Chambres : « En faisant telle loi, vous avez violé la constitution. » Cependant les juges anglais ont toujours défendu la suprématie de ce qu'ils appellent le *common-law*, ou la coutume, et cette coutume, ce sont les précédents judiciaires, que la conscience publique a adoptés. Tout cela fait un ensemble de maximes qui n'est pas très-bien défini, mais qui constitue cependant l'héritage du peuple anglais; et si, par une supposition impossible, le Parlement voulait les contredire par une loi : si, par exemple, il établissait l'esclavage, la torture ou même la confiscation sans jugement, il n'est pas douteux que les juges anglais déclareraient cette loi contraire au *common-law*, et par conséquent inapplicable. Il y a quelques exemples de décisions semblables rendues par des juges anglais.

Ainsi, en Angleterre, toute loi est constitutionnelle, mais toute loi qui blesserait les principes de justice, d'humanité, qui existent dans tous les pays chrétiens, serait mise de côté sans que l'opinion publique criât à l'envahissement des juges.

Mais que peut-on faire dans un pays qui a une constitution écrite? Là, les conditions sont différentes. On réunit solennellement une assemblée constituante, une convention, on charge cette assemblée de faire une charte qui sera la loi suprême du pays. Cette constitution, en Amérique, on la soumit à la sanction des treize États qui composaient la confédération. Le peuple fut

appelé à l'examiner par ses délégués, et il en vota l'adoption. Voilà la loi suprême du pays. En France, nous suivons un procédé semblable, sinon que nous ne descendons pas jusqu'à la discussion populaire; quelquefois cependant on fait voter la nation à l'aveugle, on lui fait accepter la constitution en bloc. Cette constitution contient des déclarations de droits auxquelles il serait dangereux de se fier. On y lit par exemple que l'insurrection est le plus saint des devoirs si la constitution est violée, ce qui n'empêche pas d'envoyer en cour d'assises ceux qui prennent ces belles maximes trop au sérieux. Il y a aussi des principes formels, tels que ceux-ci, dans les chartes de 1814, de 1830 et de 1848 : « La censure ne pourra être rétablie, la liberté religieuse est garantie à toutes les communions, etc. » Voilà les droits du peuple; on les déclare inviolables et sacrés.

Mais, à côté de la constitution, il y a des chambres qui font des lois qui ne sont pas toujours d'accord avec la constitution. Par exemple, aujourd'hui la constitution proclame les principes de 1789, et assurément personne ne met en doute que la liberté religieuse ne figure parmi ces principes. Cependant, si demain je veux ouvrir une Église nouvelle, on m'arrêtera en vertu d'une loi qui règle les associations, je ne pourrai ouvrir mon Église sans une permission administrative. Si je déclare que j'appartiens à l'Église catholique, que j'ai l'autorisation de mon évêque pour ouvrir une chapelle, un oratoire dans ma maison, on me répondra que la constitution dit des vérités admirables, mais que l'ouverture d'une chapelle rentre dans le droit administra-

tif et qu'il me faut l'autorisation de mon préfet, si bien que la liberté religieuse suivant la loi n'est pas la même chose que la liberté religieuse suivant la constitution. La liberté religieuse, suivant les principes de 1789, c'est encore la liberté d'annoncer sa foi, de rassembler ses frères, et pourvu qu'on ne trouble pas l'ordre dans la rue, qu'on n'injurie personne, c'est le droit de dire ce qu'on veut, de parler comme on l'entend, à la charge d'être responsable devant les tribunaux. Cependant si, après avoir réuni plus de vingt personnes pour prier Dieu, je m'adressais à un tribunal, la constitution à la main, il n'est pas douteux qu'on me condamnerait en vertu de l'article 291 du Code pénal. On se prononcerait pour la loi, on déclarerait que la loi est plus ou moins conforme à la constitution, mais qu'il n'y a rien au-dessus des lois, et que le pouvoir judiciaire est chargé de les faire exécuter, et non point de les juger.

Avec un pareil raisonnement, qu'est-ce que la constitution ? C'est un mot. Il n'y a pas une disposition de la constitution qu'on ne puisse violer par une loi. La constitution déclare que la liberté individuelle sera respectée, que nul ne sera distrait de ses juges naturels, que les accusés seront jugés par le jury. Viendra un moment d'agitation, et l'on fera une loi qui renverra les citoyens devant des commissions militaires. Ils s'adresseront à la justice, la constitution à la main; les tribunaux décideront qu'ils ne connaissent que la loi. De là est né le peu d'estime que nous avons pour les constitutions. Nous savons que le lendemain des révolutions on nous fait des constitutions où on nous promet tout;

mais les lois ne nous donnent rien, et les lois ne sont pas changées. Dès qu'on arrive à mettre à exécution la constitution, on trouve ces lois entre la constitution et la justice.

C'est ici que l'Amérique a fait faire un grand pas à la question. Elle a établi un pouvoir judiciaire indépendant qui, placé entre les lois du congrès et la constitution, a le droit de dire : « Cette loi est contraire à la constitution, elle est nulle. » Non qu'il puisse le faire d'une façon générale, et dire : « Nous ne reconnaissons pas telle loi. » Il n'y a pas de pays qui résisterait à un pareil antagonisme des pouvoirs suprêmes. Non, ce n'est pas là ce qu'a fait la constitution américaine. Mais si le congrès décide par une loi qu'on a droit de m'arrêter par mesure de sûreté générale et de me faire juger par une commission, je m'adresse à la cour fédérale, je lui demande un mandat d'*habeas corpus;* en vertu de cet *habeas corpus,* je viens devant elle et je demande ma liberté provisoire et le jugement par jury. Alors, et dans l'espèce, la cour fédérale décidera, s'il y a lieu, que cette loi du congrès ne peut m'atteindre, car elle est contraire à la constitution. Elle décidera comme décident nos tribunaux, lorsqu'il ne s'agit pas de lois, mais d'ordonnances. Si demain une ordonnance de police m'oblige à faire ce que la loi n'exige pas, il faudra que le tribunal décide contre l'ordonnance et prononce en ma faveur. C'est ainsi qu'en 1832 la Cour de cassation déclara, par un arrêt célèbre, qu'il fallait une loi pour établir l'état de siége et qu'une ordonnance ne suffisait pas.

La grande réforme faite en Amérique est donc de placer entre la constitution et la législation un pouvoir qui dit au législateur : « La constitution faite par le peuple est ta loi comme la mienne. C'est la *lex legum*. Nous ne devons la violer ni l'un ni l'autre. »

Est-ce là retomber dans les abus parlementaires? Nous avons eu, sous l'ancien régime, un parlement qui avait une certaine part du pouvoir législatif, et à la révolution on n'a eu rien de plus pressé que de renverser ce pouvoir. Quels qu'aient été ses défauts, il avait rendu plus d'un service. Ce qui le fit renverser, c'est que c'était un pouvoir de privilége, et que les parlementaires s'en étaient servis pour défendre leurs intérêts plutôt que la liberté. Vous savez quel était le droit des parlements. On apportait une loi au parlement, il n'avait pas mission de juger cette loi; mais il avait la garde des lois fondamentales, et, suivant l'idée du jour, il déclarait que la loi qu'on lui demandait d'enregistrer était contraire ou non à la loi fondamentale. Quelquefois, par exemple, il déclarait, quand il s'agissait d'impôt, que le roi n'avait pas le droit d'établir des impôts sans convoquer les états généraux : décision parfaitement juste, mais que le parlement oubliait quand il était d'accord avec la royauté. C'était donc un pouvoir hybride, moitié judiciaire, moitié politique, et qui dans ses derniers moments troubla singulièrement les esprits.

Il n'en est pas de même pour le pouvoir judiciaire des États-Unis; il n'a pas le droit de déclarer qu'une loi est mauvaise ni de faire des remontrances. Mais, dans un procès civil, particulier, quand on lui demande si telle

ou telle loi est ou non constitutionnelle, placé entre deux lois, le bill voté par le congrès et la constitution, loi suprême du pays, que le peuple a acceptée comme le fondement de l'édifice politique, et à laquelle le pouvoir législatif est soumis, il les compare l'une à l'autre, et déclare que la loi fondamentale doit l'emporter. S'il trouve que la loi du congrès viole la constitution, il prononce pour la loi générale contre la loi particulière. Il n'y a là aucune cause de trouble, mais une des plus grandes causes de paix qu'on puisse trouver au monde. Pourquoi reproche-t-on aux Français de vouloir trancher toutes les questions par une émeute? C'est qu'ils n'ont pas de confiance dans la justice politique. Ils savent trop que dans les trente ou quarante mille lois qui sont inscrites au *Bulletin des Lois*, on en trouvera toujours une qui décidera contre eux. En Angleterre, comme en Amérique, tout finit par un procès. Dans ces pays, l'on se dit : « Nous avons des juges, nous verrons qui a raison. » Malheureusement nous n'avons pas cette patience civique. Ainsi, en 1848, la question de savoir si on avait oui ou non le droit de faire des banquets devait se terminer par un procès, c'est ainsi que les choses se seraient passées aux États-Unis. En France, on a mieux aimé trancher la difficulté par une révolution. C'est un peu plus cher qu'un procès, et c'est la liberté qui en paye les frais.

Tel est le caractère du pouvoir judiciaire aux États-Unis. La constitution est une arche sainte où le peuple a déposé ses libertés afin que personne, fût-ce même le législateur, n'ait le droit d'y toucher. Les

juges fédéraux sont les gardiens de ce dépôt sacré. Il est à regretter que dans toutes nos constitutions on n'ait pas suivi cet exemple et organisé le seul pouvoir qui puisse faire respecter la loi. Prenez toutes les constitutions, vous verrez qu'il n'y a aucune garantie qui les assure de régner. Elles partent toujours de ce principe : que les députés sont le peuple même. C'est là une erreur dans laquelle les Américains ne sont jamais tombés. Les représentants, comme les juges, sont des mandataires, tous doivent être maintenus dans le respect de la constitution qui garantit la souveraineté populaire, tandis que chez nous on parle de la souveraineté populaire lorsqu'il s'agit de l'omnipotence législative, mais jamais quand il s'agit de faire respecter la constitution par le législateur.

Voilà le premier caractère de ce pouvoir judiciaire. Il y en a encore un autre, qui est moins intéressant pour nous, mais qui cependant est digne d'attention. C'est le rôle que joue le pouvoir judiciaire pour maintenir la paix, la concorde, l'union entre des États mutuellement indépendants. C'est la grande question de savoir comment peut vivre une confédération, question qui n'a jamais été résolue en Allemagne, qui ne l'a pas été par les Grecs avec leurs amphyctions, et que les Américains ont parfaitement résolue par l'organisation du pouvoir judiciaire.

Voici donc quelles sont les attributions de ce pouvoir.

D'abord, faire respecter la constitution. Dans tous les procès où un texte constitutionnel est engagé, la Cour fédérale prononce; non pas simplement comme la Cour de cassation, au point de vue du droit, mais dans l'es-

pèce. Vous savez quel est chez les Américains, comme chez les Anglais, l'importance de la jurisprudence. On recueille les précédents, ces précédents font loi pour l'avenir; et quand ils sont établis on a une loi non promulguée par le legislateur, mais qui n'est pas moins certaine que les lois fédérales, d'autant plus qu'en Amérique, comme en Angleterre, le juge explique toujours les motifs de ses décisions, et souvent dans un discours écrit qui est un véritable traité sur la matière. Ainsi il y a une foule de points controversés dans les premiers temps de la constitution, et qui aujourd'hui sont résolus.

Voilà donc la première mission de la Cour fédérale. La seconde, c'est de maintenir les lois du congrès contre les lois des États. Ainsi le congrès a le droit de faire une loi sur les banqueroutes; s'il la fait, il ne sera pas possible que les lois des États lui fassent concurrence. Si la loi du congrès décide que tout individu qui ne donnera pas dix pour cent à ses créanciers sera condamné comme failli, il ne sera pas possible que la loi de la Virginie décide le contraire. Le pouvoir judiciaire maintient ainsi la suprématie du congrès sur les États, comme la souveraineté du peuple en face du congrès[1].

Il y a enfin des droits qui relèvent de la souveraineté nationale qu'on ne pouvait laisser entre les mains des États particuliers. On ne pouvait décider que les traités, qui sont des contrats où la nation est engagée, seraient appréciés par les États particuliers. Il y avait treize États

1. Ticknor Curtis, *History of the Constitution*, t. II, p. 434.

lors de la fondation de la République; il y en a trente-cinq aujourd'hui. Aucun gouvernement étranger ne pourrait négocier avec les États-Unis, s'il fallait chercher l'interprétation du contrat dans trente-cinq lois différentes. Supposez qu'un traité de commerce décide que les Français seront traités en Amérique comme les Américains le sont en France, il est évident qu'en France les Américains pourraient acheter des terres; en Amérique, il y a certains États où ils ne le pourraient pas. Si on allait demander à ces États de faire justice, conformément à l'esprit des traités, on ne l'obtiendrait pas. La mauvaise volonté d'un État particulier pourrait engager la responsabilité de l'Union[1]. Ces États étant liés par leurs lois particulières, il faut donc qu'il y ait un pouvoir qui leur dise : « Nous avons fait un traité avec la France; ce traité vous oblige, exécutez-le, peu nous importent vos lois particulières. » De même en ce qui concerne les ambassadeurs, les consuls, les ministres étrangers; il était impossible d'abandonner leurs priviléges à trente-cinq juridictions particulières. C'est la Cour fédérale qui est chargée de ces questions. Si un membre du corps diplomatique a commis un acte attentatoire aux lois de l'État, a détourné une mineure, par exemple, en pareil cas, par respect pour le caractère dont il est revêtu, ce n'est pas la Virginie ou le Massachusetts qui le jugent, ce sont les États-Unis.

Une autre juridiction qui appartient encore à la Cour fédérale, c'est la juridiction maritime. Tout ce qui se

1. Kent, *Commentary*, I, 295.

passe sur ce grand territoire commun, qu'on appelle l'Océan, est de son ressort. Toutes les fois qu'un marin de l'Union sort en mer, il sait qu'il n'est plus Carolinien ni Virginien, il est Américain et protégé par la loi fédérale.

Ce n'est pas tout; il fallait faire régner la bonne harmonie entre les différents États. C'est une question que l'Allemagne n'a jamais pu résoudre. Qu'un petit État se querelle avec l'Autriche ou la Prusse, c'est toujours la Prusse ou l'Autriche qui aura raison, *quia nominor leo!* En Amérique, on a décidé que la Cour fédérale serait cour suprême entre les États. Si deux États ont un procès entre eux, qui jugera? Est-ce l'État défendeur? Mais les juges alors prononceront très-probablement en sa faveur. La loi de 1789 décide que, dans ce cas, c'est la Cour fédérale qui jugera. Si un État fait un procès à un citoyen, l'autorité de l'État est, là aussi, trop considérable pour que la justice de l'État ne subisse pas son influence. C'est encore la Cour fédérale qui protége les individus contre la toute-puissance des États. Dans la constitution, on avait même décidé que si un citoyen faisait un procès à un État, ce serait la Cour fédérale qui jugerait. Cela blessa singulièrement les États particuliers, qui voyaient là un moyen de détruire leur indépendance. On fit donc décider par un amendement que lorsqu'un État serait défendeur vis-à-vis d'un citoyen, ce seraient ses tribunaux qui jugeraient l'affaire.

Une autre question très-considérable, c'est la question des étrangers. En pareil cas, c'est la Cour fédérale qui a la décision du procès. Par un esprit de justice

qu'on ne saurait trop louer, toutes les fois qu'un étranger est partie dans une affaire, soit que ce soit vis-à-vis d'un État ou d'un simple particulier, comme cette qualité d'étranger lui donne une position défavorable devant la loi civile, une juridiction particulière lui est ouverte. C'est la Cour fédérale.

Ainsi les Américains ont demandé deux choses au pouvoir judiciaire. L'une, qui nous intéresse particulièrement, c'est de garantir la constitution. L'autre est de garantir la suprématie du congrès et de maintenir la paix entre des États différents. Tel est le grand rôle donné à la justice fédérale aux États-Unis.

Disons maintenant comment ce pouvoir s'exerce.

Tout ce que décide la constitution, c'est qu'il y aura une Cour suprême, et qu'on pourra créer des cours inférieures. Puis elle décide aussi, dans un de ses articles, que s'il se fait un procès contre le président, un procès politique, ce sera *le chief-justice* qui présidera. Elle suppose donc que dans la Cour fédérale il doit y avoir un président. Il fallait organiser cette justice. La loi fut faite dans le premier congrès qui fonctionna après l'adoption de la constitution, en 1789, dès la première session; elle fut rédigée par Ellsworth [1]. C'est une des lois les plus sages qui aient été faites aux États-Unis.

Le législateur s'est inspiré des idées anglaises. C'était la coutume anglaise qui régnait aux colonies, la justice était constituée à l'anglaise; on a conservé la tradition. Il y a donc un petit nombre de juges qui

1. Kent, I, 305.

circulent dans le pays, qui vont y porter la justice, et président les assises. La loi établit trois ordres de juridiction avec deux classes de juges : des cours de district, des cours de circuit et une Cour fédérale.

Les cours de district embrassent à peu près dans leur juridiction l'étendue d'un État. Ce sont par conséquent de très-grandes cours. Il y a des États qui ont deux millions d'habitants. Cependant quand ces États sont trop peuplés, il y a deux cours de district, et quelquefois même trois. Ainsi il y a aujourd'hui aux États-Unis quarante-huit ou quarante-neuf districts. Il est vrai que, sur ces quarante-neuf districts, il y en a neuf qui sont sur des territoires qui, hier encore, étaient des déserts. Peu d'entre nous ont entendu parler du Colorado, du Dacotah, de l'Arizona, de l'Idaho, du Nebraska, du Nevada, etc. Ces cours de district sont présidées par un seul juge. Le juge de district a en général 1,000 à 1,500 dollars d'appointements. Il a auprès de lui un attorney qui fait les fonctions de ministère public, un clerc, un greffier et un marshall, qui est à la fois huissier et commissaire de police, l'homme d'exécution, une espèce de shériff.

Au-dessus des cours de district sont les cours de circuit. Le nombre s'en est augmenté avec la population. Depuis le mois de mars 1862, les États-Unis sont partagés en dix circuits, et de même que les juges de district tiennent quatre sessions par an, de même pour les circuits il y a un certain nombre d'assises, où un juge de la Cour fédérale, assisté du juge de district, décide les questions qui se présentent. Un tribunal composé

de deux juges n'est point toujours facile à mettre d'accord. Si c'est un point de fait qui les divise, le juge de la Cour fédérale décide seul; si c'est un point de droit et que l'accord ne puisse s'établir, le point est *certifié*, c'est-à-dire constaté par écrit, et renvoyé à la Cour suprême qui prononce[1].

Au-dessus des cours de circuit se trouve la Cour fédérale, composée de dix juges, qui ont chacun six mille dollars, trente mille francs de traitement. Ce sont ces dix magistrats qui représentent toute la puissance judiciaire aux États-Unis; encore le dernier a-t-il été nommé tout récemment, parce qu'il fallait un juge pour parcourir ces pays lointains de la Californie et du Colorado.

Comment se règle la compétence de ces diverses cours entre elles? Cela a pour nous peu d'intérêt, et je me contenterai de vous dire que les cours de district sont des cours de première instance par rapport aux cours de circuit. Elles jugent en première instance pour les cas qui ne dépassent pas cinquante dollars; les cours de circuit jugent en dernier ressort jusqu'à cinq cents dollars, et à charge d'appel jusqu'à deux mille dollars. Au-dessus de ces cours de circuit vient la Cour fédérale, qui juge quelquefois directement, comme lorsqu'il s'agit des questions qui intéressent les ambassadeurs et de celles où deux États sont en présence, mais qui d'ordinaire juge en appel[2].

1. Kent, I, 304. — Duer, p. 141.
2. Pour les détails, Kent, I, 302. — Duer, p. 129.

Je le répète, je ne veux pas vous noyer dans des détails sans intérêt pour vous; il faudrait vous faire connaître la procédure américaine, et ce ne serait pas une petite chose, car elle est constituée sur un plan très-différent de la nôtre; ce qui nous touche, ce que je vous signale, c'est non-seulement le rôle que joue la Cour fédérale comme cour suprême faisant respecter la constitution des États-Unis, mais le rôle qu'elle joue comme cour supérieure dans les cas prévus par la constitution. Dans ces sortes d'affaires, il n'y a pas un État particulier qui ne puisse être cité en appel devant la Cour suprême, je devrais ajouter : ou en cassation, car les Américains comme les Anglais n'ont jamais eu l'idée d'établir une cour de cassation qui ne s'occupât pas des affaires en elles-mêmes, et décidât seulement du point de droit. Ils ont, au contraire, réuni le droit de juger en cassation et en appel. Ce sont deux procédures très-distinctes : dans l'une on juge le droit, dans l'autre on juge l'espèce; mais les juges ne sont pas différents.

Quand la Cour fédérale juge le point de droit, elle suit un système qui abrége singulièrement la procédure de cassation, et que, il me semble, nous pourrions imiter. Lorsque, par exemple, le tribunal de première instance a jugé dans le sens constitutionnel, et que la cour d'appel a jugé contrairement à la constitution, la Cour fédérale casse l'arrêt de la cour d'appel; mais comme la cause a été déjà jugée une première fois, elle annule l'arrêt qui empêche l'exécution du premier jugement, et c'est ce jugement qui sort effet.

En France, si un tribunal a jugé conformément à la loi, si la cour d'appel a jugé contrairement à la loi, la cour de cassation casse, et renvoie devant une autre cour. En Amérique elle annule l'appel, et c'est le premier jugement qui prévaut. Tel est ce système qui a pour lui la simplicité et la brièveté.

Le rôle politique que depuis trois quarts de siècles a joué la Cour fédérale ne saurait assez s'apprécier.

Il fallait appliquer la constitution; les États particuliers ne souffraient qu'avec répugnance le lien fédéral qui les resserrait. Le peuple acceptait avec reconnaissance cette réunion en une seule nation; mais les États, qui avaient leurs vieux préjugés, résistaient sourdement à ce gouvernement suprême, et vous voyez que depuis soixante-quinze ans la lutte a duré et a fini par amener la guerre civile actuelle. Le bonheur a voulu qu'à l'origine la présidence de la Cour fédérale tombât entre les mains d'un homme à qui, je ne crains pas de le dire, l'Amérique doit peut-être son unité, après Washington. Cet homme est John Marshall, qui est resté trente-cinq ans président de la Cour fédérale, car, chose étrange, depuis le commencement du siècle la Cour fédérale n'a eu que deux présidents. Le premier est John Marshall, qui succéda à John Jay; le second est M. Taney, qui vit encore[1]. La Cour fédérale, jusqu'en 1835, fut donc représentée par John Marshall, qui a laissé aux États-Unis un nom entouré d'une vénération profonde. C'était un ami de Washington, ami

1. Il vient de mourir et a été remplacé par M. Chase. (1866).

tellement sûr, que Washington fit pour lui ce qu'il refusa de faire pour personne; il lui communiqua tous ses papiers, et on doit à Marshall une *Vie de Washington*, qui a tout l'intérêt de véritables mémoires.

Marshall, qui fut nommé *chef justice* en 1801, et qui mourut en 1835 dans un âge très-avancé, était de cette école fédéraliste à laquelle appartenaient Washington, Hamilton et les patriotes qui voulaient l'unité nationale et la toute-puissance de la constitution. Pendant trente-cinq ans, il fut donc donné à John Marshall d'interpréter la constitution dans le sens de l'unité contre toutes les tentatives faites pour rompre le lien fédéral.

C'est là un service immense. Car, si l'Amérique est engagée dans une lutte terrible, c'est que depuis soixante-quinze ans elle a souvent trouvé parmi les présidents des États-Unis des hommes qui se sont donné la tâche d'amoindrir le lien fédéral, d'affaiblir l'unité. Ainsi Jefferson, Jackson, Buchanan, et bien d'autres ont passé du côté de la souveraineté des États et amené l'explosion que nous voyons aujourd'hui.

Pendant trente-cinq ans, au contraire, John Marshall a défendu l'unité, et, dans une foule de questions, il a rendu des décisions qui ont contribué à son maintien. C'est un des plus grands noms de l'histoire américaine, quoique ce ne soit pas un des plus éclatants.

Revenons à notre sujet. Je vous ai dit comment la Cour fédérale était composée, et comment elle jugeait; voyons comment on en nomme les membres. La question de la nomination des juges est une grosse ques-

tion en tout pays. En Angleterre, c'est le roi qui les nomme. Mais en Angleterre il y a un tel respect des précédents, un tel esprit de conservation, qu'on ne peut juger ce qui s'y passe d'après le texte de la loi, car il y a toujours une pratique qui explique les textes, et qui souvent les modifie complétement. En Angleterre, c'est le roi qui choisit les juges; en fait, c'est le ministère qui les nomme; mais le ministère ne peut choisir qu'entre des avocats marqués par de longs succès, connus et estimés dans la pratique, si bien que son choix est nécessairement restreint entre deux ou trois personnes.

Ainsi, dernièrement, il se trouvait une place vacante. Il y avait dans le cabinet répugnance à nommer l'avocat le plus capable qui consentait à accepter cette place, dont les appointements sont de cent mille francs, tandis qu'un avocat gagne souvent deux ou trois cent mille francs. Cet avocat était un catholique, cela déplaisait aux protestants politiques qui ont toujours peur du pape. L'opinion publique a vaincu cette répugnance, c'est le catholique qui a été nommé.

En Amérique, il fallait chercher des garanties qu'on ne trouvait pas dans les mœurs comme en Angleterre. Aussi avait-on projeté d'abord de faire nommer les magistrats par le Sénat sans le concours du président. Cela pouvait être dangereux. Il n'est pas bon qu'un corps politique se mêle à ce point de l'administration. Le Sénat aurait mis la justice entre les mains d'hommes à lui, il y aurait eu là un autre élément qu'un élément de gouvernement. On a donc décidé que ce serait le président qui nommerait les juges comme les grands fonc-

tionnaires, mais avec l'aveu du Sénat, et on a trouvé que l'intervention du Sénat était une telle garantie pour la bonne administration de la justice, que pour les fonctions de juges de district, dont la constitution ne disait rien, l'usage a décidé que le Sénat interviendrait. Il n'y en a pas un qui ne soit nommé par le président, mais de l'aveu du Sénat. Les juges fédéraux aux États-Unis sont donc tout à fait indépendants du peuple. C'est un grand avantage. La justice n'a rien de populaire, et le devoir d'un juge n'est pas de rechercher la popularité.

Cela n'a pas plu à la démocratie américaine, et dans les États nouveaux on a donné la nomination des juges locaux au peuple. Ces élections populaires, les Américains, qui sont retenus par le milieu où ils vivent, les déclarent bonnes en principe, tout en avouant qu'elles ont quelques inconvénients. Elles ont, en réalité, des résultats détestables. Il y a à cela une très-bonne raison. Justice et politique n'ont rien de commun; les Américains ont, par un sentiment très-juste, décidé que leurs magistrats ne feraient pas partie de leurs assemblées; et, dès qu'un homme est nommé juge, il se retire complétement de la vie active. Mais supposez un homme qui se fait nommer magistrat à l'élection, il faut qu'il fasse comme celui qui veut se faire nommer député; il faut qu'il se livre à une foule de petites manœuvres, qu'il fasse ce qu'on appelle la cuisine électorale; qu'il cause avec l'un, avec l'autre, leur demandant des nouvelles de l'enfant de la maison et du petit chien Brusquet, toutes choses que, jusqu'à

un certain point, on peut faire pour être député, mais non pour être magistrat. Le candidat se trouve exposé aux propositions les plus étranges. Ainsi vous savez qu'il y a dans certains États une loi, la loi du Maine, qui défend l'usage de tout spiritueux. Cette loi a été adoptée par certaines législatures, elle est très-désagréable à certaines parties de la population, notamment aux gens d'origine allemande. Eh bien, on y a dit aux juges : « Oui, nous vous nommerons, mais à la condition que vous n'appliquerez pas la loi. » Dès que vous soumettez la nomination du juge à l'élection, vous n'avez plus de justice.

Cela pourrait se corriger à la longue si les magistrats étaient inamovibles, parce que, quand un homme appartient à un corps, précisément parce que ses antécédents ont été les plus éloignés des traditions de ce corps, il est celui de tous qui les épouse avec le plus de chaleur. C'est à peu près comme les renégats, qui sont toujours les plus religieux de tous les hommes dans leur nouvelle religion; mais, dans la plupart des nouveaux États, les fonctions judiciaires sont à la fois électives et temporaires : double abus. Dans la constitution fédérale, on a eu bien soin d'établir l'inamovibilité; on a décidé que les magistrats resteraient en place tant qu'ils se comporteraient bien, *during good behaviour*. C'est la formule de l'inamovibilité [1].

Aux États-Unis, un juge ne peut être destitué par le

1. C'est la traduction de la vieille phrase latine *quamdiu se bene gesserint*, opposée au *durante beneplacito*, c'est-à-dire *durant notre bon plaisir*.

pouvoir exécutif; il peut être déféré par la Chambre des représentants au Sénat, s'il y a quelque fait grave qui puisse amener sa destitution. Depuis la constitution, il y a eu seulement trois exemples d'un pareil procès, et un seul juge obligé de donner sa démission.

Quant au caractère et à la science des juges américains on n'en saurait faire trop d'éloges. J'ai déjà parlé du beau caractère de Marshall. Quant à la science, les *Commentaires* de Story sur le conflit des lois étrangères et sur la constitution sont de véritables modèles. On peut mettre ces écrits à côté de ceux des jurisconsultes romains. C'est la même méthode et la même sagesse. En Angleterre, du reste, on cite les *reports* des cours américaines, comme en Amérique on cite les décisions des juges anglais. Ce qui veut dire que si les juges américains n'ont pas la grande position des juges anglais, ils ont du moins le même caractère ; personne n'a jamais soupçonné l'intégrité et nié la capacité des juges de la Cour fédérale.

Ce grand principe de l'inamovibilité des juges n'a pas été adopté par tous les États particuliers, et n'est pas accepté par tous les partis. Jefferson, à qui on peut toujours faire remonter les mauvaises passions démocratiques, a toujours attaqué l'inamovibilité des juges [1]. Le peuple n'est souverain, pensait-il, qu'à la condition que tous les fonctionnaires reviennent à certaines époques devant lui. C'était là l'opinion de Jefferson, c'est celle de ces logiciens à outrance qui ne voient qu'un

1. Story, § 1612, à la note.

côté des affaires humaines, et qui ont toujours confondu deux choses distinctes, le pouvoir du peuple et la liberté.

Dire qu'un peuple peut tout faire, cela ne veut pas dire qu'un peuple soit libre; on peut être certain que plus on donne un pouvoir actif au peuple, moins il a de liberté. Je suppose qu'on décide que tous les magistrats seront nommés tous les trois mois, tous les professeurs tous les quinze jours, je réponds d'une chose, c'est qu'on aura de très-mauvais juges, de très-mauvais professeurs. Le peuple sera tout-puissant, en sera-t-il plus libre?

Dans les États où on a décidé qu'on aurait des juges pour cinq ans, ce sont les avocats sans cause qui se font nommer; ils sont charmés de gagner mille ou quinze cents dollars en devenant juges; mais ce sont de très-pauvres magistrats.

Vous pouvez donner au peuple un rôle actif, lui créer des occupations constantes dans son gouvernement, vous ne lui donnerez pas pour cela la liberté. Vous le mettrez sous la servitude d'un certain nombre de gens remuants qui voudront profiter des passions populaires; vous créerez des politiqueurs, des gens dont le métier sera de mener le peuple par le nez pour se faire donner des places. La liberté est tout autre chose: c'est le règne de la loi, la loi faite par le peuple et pour le peuple, mais sagement faite. Eh bien, en quoi l'inamovibilité des juges est-elle contraire à la liberté? Si l'inamovibilité judiciaire doit donner la meilleure justice possible, comment peut-il y avoir une souveraineté

qui soit contraire à la meilleure justice possible? Quel droit au monde peut empêcher un peuple de se faire rendre la justice de la meilleure façon possible? Il n'y a pas de question de principe engagée, sinon quand on confond, comme on l'a fait en 93, le pouvoir du peuple et la liberté. Le pouvoir du peuple n'est que le règne d'une majorité, ce n'est pas du tout le règne de la liberté. Le règne de la liberté, c'est le règne de la loi, sagement faite, sagement appliquée, et c'est le besoin de s'assurer ce bienfait qui a fait établir l'inamovibilité des magistrats.

L'inamovibilité, le premier exemple que nous en trouvions, c'est en Espagne, en 1442. Les Aragonais demandèrent au roi que leurs juges fussent inamovibles, car ils commençaient à s'apercevoir que les rois ont la main longue, et qu'ils destituaient trop facilement les juges qui ne leur convenaient pas. Ils virent dans l'inamovibilité une protection contre la royauté, et vous savez que la justice d'Aragon fut, en effet, jusqu'au règne de Philippe II, la garantie des libertés nationales : il fallut la briser pour détruire les *fueros*.

En Angleterre, en 1688, la première chose que demandent les Anglais, c'est que les juges deviennent inamovibles, et ce n'est qu'à partir de ce moment que la magistrature anglaise prend son grand caractère. Sous Jacques II, on avait vu des juges révocables faire toutes les bassesses imaginables, ce qui prouve que l'inamovibilité est nécessaire à l'indépendance des magistrats. Voulez-vous appeler les hommes les plus ca-

pables aux fonctions judiciaires? donnez-leur une existence honorable, indépendante, et vous aurez donné la meilleure garantie à la bonne administration des lois. C'est donc dans l'intérêt de la justice, qui est l'intérêt commun, qu'on a établi l'inamovibilité des juges. Est-ce que la question change quand c'est le peuple qui est souverain? Est-ce qu'un peuple, comme tous les despotes, ne peut avoir ses caprices? Entre nous, nous en sommes de ce peuple, et quand nous nous regardons dans un miroir, nous voyons bien que nous ne sommes pas parfaits; or, nous pouvons bien avoir les mêmes défauts en général qu'en particulier. Est-ce que nous n'avons pas vu le peuple en vouloir au capital, et s'imaginer que s'il le détruisait il s'enrichirait. Aujourd'hui, au contraire, le peuple commence à comprendre qu'il peut se faire à lui-même un capital par la pratique de l'épargne, ce qui donnera un jour aux ouvriers des villes la même âpreté pour défendre le capital, qu'aux paysans pour défendre la terre; mais enfin, il n'y a pas longtemps qu'on criait après l'infâme capital. Supposez que le peuple eût nommé des juges à cette époque, il aurait nommé des juges qui auraient prononcé pour les débiteurs contre les créanciers légitimes. Que deviendraient le commerce et le travail dans de pareilles conditions?

Quand un peuple a des passions, rien ne lui coûte pour les satisfaire. Nous ne vivons pas si loin du temps où un prêtre était condamné à mort parce qu'il ne voulait pas mentir à sa conscience en prêtant serment à la constitution. Mais était-ce lui seul qu'on condamnait à

mort? Non : celui qui avait retiré chez lui un prêtre, sur la simple constatation de son identité, était condamné également. Ces choses-là se feront toujours au nom du peuple. Mon Dieu ! souvent ce ne sont pas de méchantes gens, des hommes cruels, ceux qui votent ces lois terribles. Il y a souvent des histoires comme celle de ce farouche législateur qui, dans *l'Oncle Tom*, vient de voter la mort pour celui qui cachera un nègre fugitif; sa femme lui dit : il y a là un nègre à sauver, et le sénateur furieux, furibond, devient un cocher philanthrope qui fait passer le nègre au Canada. Il en est du juge comme du législateur : c'est sa faiblesse et sa dépendance qui souvent le rendent injuste. Il faut donc que la justice ait une force qui lui permette de résister aux passions populaires. Cette force, c'est l'inamovibilité.

Dans la monarchie, il y a une base fixe. Le prince a un intérêt personnel à se conserver, on peut croire qu'il n'ira pas au delà d'un certain terme. Dans la démocratie, le peuple n'a pas de modérateur; il faut par conséquent trouver un frein qui le maintienne. Dans la république, ce qui garantit l'indépendance de l'individu, c'est le respect de la loi; la loi est le rempart de la liberté. Il faut donc qu'il y ait des hommes qui n'aient, par profession, par religion, d'autre pensée que celle de faire respecter la loi; c'est pour cette raison que l'inamovibilité est établie. Il se forme là un certain esprit qui fait que le magistrat peut nous paraître formaliste et difficile; mais, quoiqu'il nous paraisse souvent étroit, cet esprit est excellent à sa place : il fait que le juge au

tribunal ne voit que la loi. Voilà ce qu'il faut conserver dans la démocratie ; c'est la chose essentielle, et c'est pour cela que, plus encore qu'à la monarchie, il lui faut des juges non électifs et inamovibles. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas qu'il y ait de jury; mais, alors même que le jury est institué, il faut que le président du jury soit indépendant. Il ne sera jamais indifférent que le jury soit conduit par un homme qui n'ait rien à craindre ni à espérer de personne, et qui ne connaisse que la loi.

Vous voyez combien la justice a un caractère essentiellement politique et combien peu nous avons compris cette vérité. Voilà pourquoi toutes nos constitutions ont échoué. Elles ont toujours été calculées pour assurer le triomphe de la volonté populaire, mais jamais pour assurer le triomphe de la justice et de la liberté. Justice et liberté sont cependant deux mots synonymes : vous ne trouvez jamais une liberté qui ne soit juste, et vous ne respectez jamais les droits de l'individu sans respecter sa liberté. La différence est dans les mots, elle n'est pas dans les choses. La liberté, c'est la faculté de nous développer nous-mêmes. Développer notre corps, notre esprit, notre cœur : voilà notre liberté, c'est en même temps notre droit. La justice arrive pour fixer les limites entre notre développement et celui du voisin, pour empêcher tout empiétement. En apparence, c'est une limite de la liberté; au fond, c'est la protection de la liberté, c'est la garantie du plein développement de chaque individu. Justice et liberté se tiennent donc. Je dirais volontiers que la justice et la liberté ont la même

circonférence et le même rayon. C'est une même médaille; l'une est la face et l'autre le revers. Il ne faut donc pas toujours nous parler de la souveraineté populaire comme de l'infaillible garantie de la liberté. Avec sa souveraineté, plus d'un peuple s'est perdu. Non pas que cette souveraineté ne soit chose bonne et légitime; mais tout dépend de l'usage qu'on en fait. Croire qu'il y a une démocratie indépendante de la justice, c'est là qu'est l'erreur; la véritable liberté n'est que le règne du droit.

DIX-NEUVIÈME LEÇON

ADOPTION DE LA CONSTITUTION.

Messieurs,

Nous avons vu comment la Convention fédérale avait organisé le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. C'est là toute la constitution américaine, et, à vrai dire, c'est la seule chose que doive contenir une constitution bien faite. Plus tard, cependant, on y ajouta un bill des droits, bill où les Américains consignèrent leurs libertés héréditaires.

Cette simplicité nous étonne. Ce n'est pas ainsi que nous l'entendons en France. Comme en général nous faisons une constitution le lendemain d'une révolution, et qu'une révolution amène toujours au pouvoir un parti, ce parti, qui était en minorité la veille et qui craint d'être en minorité le lendemain, se hâte de mettre dans la constitution, comme dans une arche sainte, une foule de lois qui ne sont pas constitutionnelles et ne touchent pas à la division des pouvoirs. Ainsi, en 1848, on avait mis dans la constitution que les citoyens doivent aimer la patrie, participer aux charges de l'État

en proportion de leur fortune, s'assurer par le travail des moyens d'existence, etc., conseils excellents, mais qui n'ont rien à faire avec l'organisation des pouvoirs publics. A un autre point de vue, on avait ajouté que nulle loi ne pourrait être votée qu'après trois lectures, mesure nouvelle et d'un résultat douteux. La charte de 1814 décidait que nul ne serait électeur qui ne payerait pas trois cents francs d'impôt.

C'est un grave inconvénient que de mettre dans une constitution des dispositions législatives susceptibles d'être modifiées. C'est retomber dans cette vieille erreur que les lois sont quelque chose d'immuable. Une fois qu'un peuple s'est donné une constitution, il continue de vivre; il y a de nouvelles conditions d'existence qui se produisent peu à peu. Il est donc nécessaire de changer les lois. Quand vous avez mis ces lois dans la constitution, vous avez établi un barrage contre lequel le flot populaire vient se briser. Le flot grossit peu à peu, et emporte le barrage. Vous ne pouvez plus toucher à ces lois qu'en renversant la constitution ou en faisant des lois nouvelles qui sont le démenti de la constitution. Vous retombez ainsi dans l'erreur fatale de l'omnipotence parlementaire. Au contraire, avec une constitution qui ne fait qu'établir et limiter les trois pouvoirs, et qui laisse le champ libre aux améliorations, vous avez une plus sûre garantie de la souveraineté du peuple. Voilà ce que sentirent les Américains; l'avenir a prouvé combien ils avaient raison. Pour réformer la constitution américaine, il faudrait qu'on voulût changer le caractère des trois pouvoirs, donner au président

une force nouvelle, supprimer le Sénat, affaiblir le pouvoir judiciaire. Ce sont là choses rares; aussi la constitution est-elle vieille de soixante-quinze ans, et personne ne songe à y apporter de modifications. Au milieu de la terrible révolution qui ensanglante l'Amérique, nous avons vu les hommes du Sud conserver la constitution, et se borner à y faire quelques changements qui n'ont pas d'importance. Ainsi les Américains ont si bien compris ce qu'était une constitution, que cette charte a duré, tandis que chez nous une des causes entre mille qui a amené le renversement de tant de constitutions, c'est qu'on a toujours voulu tout y mettre, et lier à jamais la volonté et la vie de la nation.

Cette constitution américaine avait été pourtant fort difficile à faire accepter. C'était la première fois dans l'histoire du monde qu'on essayait de faire une Union, c'est-à-dire d'établir un gouvernement qui ne fût ni centralisateur et unitaire comme le nôtre, ni lâche et divisé comme l'est une confédération. C'était une création nouvelle. Or il est très-difficile de créer un empire. Cela semble peu donné à la sagesse humaine; c'est le premier et le seul exemple de ce genre qui figure dans l'histoire.

Aussi dans cette Convention, qui dura trois mois et demi, passa-t-on les premiers mois sans pouvoir s'entendre; il semblait impossible de trouver un moyen de conciliation entre ceux qui voulaient maintenir l'indépendance des États et ceux qui voulaient faire un gouvernement central, ou, comme le disaient les Améri-

cains, un gouvernement consolidé. Il y avait dans les esprits une espèce d'abattement; c'est alors qu'un homme, qui n'est pas précisément célèbre dans le monde par sa piété, quoiqu'il soit fort connu par son habileté, sa finesse, sa facilité à comprendre la vie, Franklin fut touché jusqu'au fond du cœur par les divisions qui menaçaient l'Amérique. Dans un moment d'inquiétude, ce patriotique vieillard demanda au congrès que désormais on ne tînt plus de séance sans adresser une prière à Dieu pour qu'il donnât l'esprit de concorde et d'union aux Américains. Voici le discours qu'il adressa aux membres de la Convention, discours remarquable, car il nous révèle un côté peu connu de l'âme de Franklin.

« Au commencement de notre lutte avec la Grande-Bretagne, quand nous sentions le danger, on priait chaque jour dans cette salle pour invoquer la protection divine. Nos prières ont été entendues, on les a exaucées. Nous tous qui avons été engagés dans le combat, nous avons éprouvé plus d'une fois que la Providence veillait sur nous. C'est à cette bonne Providence que nous devons de délibérer en paix sur les moyens d'assurer notre félicité à venir. Avons-nous oublié ce puissant ami? J'ai vécu longtemps, et plus j'avance dans la vie, plus je vois des preuves évidentes de cette vérité que *Dieu gouverne les choses humaines*. Si un passereau ne peut tomber à terre sans sa permission, est-il probable qu'un empire puisse s'élever sans son appui? Les saintes Écritures nous assurent qu'on bâtira toujours en vain, si le Seigneur n'y met la main. Je le crois *fermement* : je crois, que sans le concours du Seigneur, nous ne réussirions pas mieux dans notre construction politique que les constructeurs de la tour de Babel; nous serons divisés par nos misérables intérêts de parti et de clocher, nos

projets seront confondus; nous serons la honte et la risée de l'avenir. Et ce qui est pis, après ce triste exemple, l'humanité désespérera d'établir un gouvernement par l'effet de l'humaine sagesse; elle abandonnera cet établissement au hasard, à la guerre et à la conquête. »

La proposition de Franklin ne fut pas adoptée : non qu'on ne la trouvât raisonnable et qu'elle ne répondît aux idées de la majorité du congrès, aujourd'hui encore le congrès s'ouvre par des prières faites tour à tour par des pasteurs de toutes les églises; mais on craignit d'effrayer l'opinion, on savait déjà au dehors que la Convention était fort agitée — on sait toujours ce qui se passe dans une assemblée qui discute portes closes; — on eut peur que cette invocation suprême ne répandît encore davantage le trouble dans les esprits.

Peu à peu on se rapprocha; c'est le mérite de la constitution américaine qu'elle a été faite par des sacrifices mutuels. Si personne ne peut dire : c'est moi qui l'ai faite, chacun peut dire : j'ai fait adopter telle clause, cédé sur telle autre. Ce fut l'œuvre commune des plus grands esprits, des meilleurs patriotes de l'Amérique.

Une fois cette constitution terminée, il se trouva qu'elle ne contentait personne. Ce n'était pas la preuve qu'elle ne valût rien, au contraire. Une constitution n'est point une de ces œuvres tout d'un jet qu'un homme tire de son cerveau, et qui lui font le même plaisir qu'un poëme fait éprouver à celui qui l'a conçu et versifié. C'est une transaction entre des intérêts di-

vers et des idées différentes, et toute transaction est un sacrifice.

Edmond Randolph, l'auteur du premier projet, déclara que la constitution ne le satisfaisait nullement, qu'il fallait la renvoyer au peuple, que le peuple y ferait des amendements, et qu'on discuterait de nouveau cette constitution amendée.

Charles Pinckney n'eut pas de peine à démontrer qu'adopter cette proposition, c'était retomber dans un désordre général. On était au lendemain de la révolte du Massachusetts; on sentait qu'il fallait en finir, et, bonne ou médiocre, la constitution était l'ancre de salut. Aussi Franklin prononça-t-il ce discours que je vous ai lu, et où il insista sur cette vérité profonde : que toutes les fois qu'on assemble des hommes, on assemble avec eux leurs intérêts, leurs passions, leurs préjugés, et que demander à une assemblée quelle qu'elle soit une œuvre parfaite, c'est une chimère; il fallait donc se contenter de la constitution. Si elle n'était point parfaite, encore était-elle la meilleure possible dans la situation.

Gouverneur Morris se joignit à Franklin: Hamilton, dans un discours dont il ne reste malheureusement qu'un canevas incomplet, déclara à son tour que la constitution le satisfaisait peu; il avait rêvé quelque chose comme la constitution anglaise; mais il y avait un feu qui couvait sous la cendre, le feu de l'agitation et de la révolution : il fallait adopter le nouveau pacte si on ne voulait tomber dans l'anarchie. Enfin Washington lui-même prit la parole. Washington, pré-

sident de la Convention, avait une si haute idée de l'impartialité nécessaire en un pareil rôle, qu'il n'avait jamais voulu se mêler à la discussion; mais au dernier moment, il prit la parole pour dire qu'on avait proposé de modifier un peu la loi électorale, de donner un député par trente mille électeurs au lieu de quarante mille, et que si on voulait adopter cet amendement, il en éprouverait une grande satisfaction. Vous voyez avec quelle discrétion, lui qui avait une autorité si grande, il intervenait dans le débat, tant il craignait que cette autorité ne prévalût sur la vérité ou sur les intérêts de son pays. Un avis donné avec tant de modestie fut adopté à l'unanimité, et la constitution fut considérée comme achevée.

Tous les membres de la Convention la signèrent, excepté trois : Randolph, qui s'était trop avancé en voulant qu'on la soumît à la décision populaire; Mason de la Virginie, et Ellbridge Gerry, du Massachusetts, qui plus tard devait être vice-président sous l'empire de cette constitution qu'il croyait devoir mener l'Amérique à l'aristocratie.

Tout n'était pas fini. Nous avons en France un usage dont je vous ai signalé le danger. On nomme une Constituante, on lui délègue tous les pouvoirs sans esprit de retour, sans réserver au pays le moyen de contrôler le mandat qu'il a donné avec une grande légèreté et dans une heure d'entraînement.

En Amérique, pareille chose eût été considérée comme une usurpation de la souveraineté. On avait chargé une Convention de préparer une constitution, mais non de

l'imposer au pays. On ne songea pas davantage à demander au pays de voter cette constitution en bloc et sans examen. Un vote pareil est illusoire. Toutes les fois que vous placerez un pays entre l'inconnu et un gouvernement établi, quel qu'il soit, le pays répondra par une immense majorité qu'il accepte le gouvernement. Il n'y a pas d'exemple en France qu'on n'ait acclamé une constitution quelle qu'elle fût; on a adopté ainsi à une grande majorité cette impossible constitution de 1793, dont la Convention elle-même avait ajourné l'exécution jusqu'à la fin de la guerre. En Amérique, on respecte le peuple; on décida que la constitution lui serait soumise de façon à ce qu'il pût la discuter, faire toutes les observations nécessaires. On ne pouvait s'adresser au peuple en masse. Il était impossible de demander à deux millions d'Américains de donner leur avis; mais on renvoya la constitution à chaque législature, à la représentation de chaque État. On pria chaque législature de nommer une convention spéciale dans laquelle cette constitution serait discutée. C'étaient donc treize conventions d'États qui devaient amender la constitution et y faire leurs objections. Il était évident qu'ainsi éprouvée, elle serait l'œuvre de l'Amérique tout entière. Pour faciliter ce vote, pour décider les Américains à adopter la constitution, la Convention y joignit une circulaire signée par Washington. Cette pièce est importante, je vous demande la permission de vous la lire; elle prouve admirablement l'honnêteté de ceux qui voulaient fonder le nouveau gouvernement. La lettre est adressée au président du congrès.

« Monsieur, nous avons l'honneur de soumettre à l'examen des États-Unis, en congrès assemblé, la constitution qui nous a paru la plus recommandable.

« Instruits par l'expérience, les amis de notre pays ont désiré depuis longtemps qu'on remît pleinement et exclusivement au gouvernement général de l'Union le droit de faire la guerre, la paix et les traités, la levée des impôts, le règlement du commerce, le pouvoir exécutif et judiciaire, nécessaire à cette fin. Mais le danger de remettre à une seule assemblée un dépôt aussi considérable est évident. De là résulte la nécessité d'une nouvelle et différente organisation.

« Dans un gouvernement fédéral, tel que le nôtre, il est visiblement impossible d'assurer à chaque État tous les droits d'une souveraineté absolue, et en même temps de pourvoir à l'intérêt et à la sécurité de tous les États. En entrant en société, chaque individu doit céder une part de sa liberté pour sauver le reste. La grandeur du sacrifice dépend de la situation et des circonstances non moins que de l'objet qu'on veut atteindre. Il est toujours difficile de tirer une ligne exacte entre les droits qu'il faut abandonner et ceux qu'on doit réserver. Et, dans l'occasion présente, cette difficulté s'accroît par la différence de situation, d'étendue, d'habitudes, d'intérêts particuliers à chaque État.

« Dans toutes nos délibérations sur ce sujet, nous avons toujours eu devant les yeux ce qui nous a paru le plus grand intérêt de tout véritable Américain, *la consolidation de l'Union*, à laquelle est attachée notre fortune, notre bonheur, notre sécurité, peut-être même notre existence nationale. Cette importante considération, sérieusement et profondément imprimée dans nos esprits, a conduit chacun de nous dans la Convention à être moins rigide sur les points secondaires, qu'on ne s'y fût attendu en toute autre occasion. Ainsi, la constitution que nous vous présentons est le résultat de l'esprit d'amitié, de la déférence et des concessions mutuelles que notre situation exigeait impérieusement.

« Que la constitution obtienne la pleine et entière approbation de chacun des États, c'est ce que, peut-être, il est difficile d'espérer. Mais chaque État considérera sans doute que si son intérêt seul eût été consulté, les conséquences en auraient pu être particulièrement désagréables et dommageables pour les autres.

« Que la constitution prête à aussi peu d'objections qu'on peut raisonnablement l'espérer, c'est notre espoir et notre croyance ; qu'elle puisse procurer un bien-être durable à notre chère patrie, qu'elle en assure la liberté et le bonheur, c'est notre plus ardent désir. »

Vous voyez quel noble langage on parlait au peuple américain.

Le congrès reçut cette lettre, et aussitôt il écrivit aux législatures de nommer des conventions afin d'examiner la constitution. Le pays était partagé, comme on le sera toujours, en face d'innovations aussi considérables. Tout ce qu'il y avait de négociants, d'industriels, d'armateurs et de propriétaires était désireux de voir finir une situation anormale. On était en pleine banqueroute. On n'avait plus que du papier-monnaie dont personne ne voulait. Le commerce était anéanti. On n'avait pu faire un traité avec l'Angleterre, d'où il résultait que l'Angleterre faisait tout le commerce par ses seuls navires, et que la navigation américaine était compromise. Ce parti, ami de la paix, désireux de l'ordre, de la sécurité, demandait l'adoption immédiate de la constitution ; mais on avait contre soi presque tous les hommes politiques, non les hommes supérieurs aux préjugés de leur pays, mais ceux qui font de la politique leur métier principal. La fondation d'un

grand État allait faire tomber au second rang une foule de gens. C'est du congrès fédéral dont on s'occuperait, et non de la législature du Connecticut ou de la Virginie. De plus, on avait contre soi les agitateurs qui vivent au milieu du désordre comme le poisson dans l'eau, se souciant fort peu de voir rétablir l'ordre, qui n'enrichit que les honnêtes gens. Or ces partis, qui ont joué un grand rôle chez nous à l'époque du Directoire, jouaient aussi un grand rôle en Amérique. Rien n'est plus agréable que de faire sa fortune à la loterie des spéculations. Je ne dis pas que ce soit bon au point de vue moral, mais les gens qui font ce métier n'ont peut-être pas grand'chose à perdre sous ce rapport. D'un autre côté, de prétendus patriotes criaient au peuple : « On va vous donner un gouvernement à la mode anglaise, nous serons les esclaves de l'aristocratie. » Il y a en tout pays une foule moutonnière, qui va du côté où l'on crie le plus fort : Liberté ! liberté ! et se laisse mener au despotisme par le chemin de l'anarchie. En Amérique cependant, cette foule-là était peut-être moins nombreuse qu'ailleurs. Il était donc nécessaire de se saisir de l'opinion, de faire sentir au pays la nécessité d'un gouvernement centralisé. C'était chose difficile. On n'avait plus à mettre en avant ce grand mot si séduisant de liberté ; il fallait parler d'ordre aux Américains, et il semble toujours, quand il parle d'ordre, qu'un homme politique soit l'ennemi de la liberté, tandis qu'au contraire cet homme se dévoue à la liberté.

Cette œuvre patriotique fut celle d'Hamilton, de Jay et de Madison. Dans une série de lettres, où l'intelli-

gence de la politique est bien supérieure à ce qu'on aurait trouvé partout ailleurs, Hamilton, Jay et Madison discutèrent toutes les questions du jour, et montrèrent que l'intérêt évident du pays était d'adopter la constitution. Ce sont ces lettres qui, réunies plus tard en volume, formèrent ce qu'on appelle *le Fédéraliste.* Il y a là une entente si complète des conditions d'un gouvernement, que ce livre est resté le commentaire le plus éloquent et le plus fidèle de la constitution américaine. C'est, je ne crains pas de le dire, une des œuvres politiques les plus remarquables du dix-huitième siècle.

On l'a traduit en français en 1792, en un moment où tout le monde tournait le dos à la liberté; aussi ce livre n'est-il point entré dans notre littérature politique, et c'est chose regrettable. Tout y est bon, et les idées, et l'exemple.

Hamilton se dévouait pour défendre une constitution qui n'était pas de son goût. C'est là quelque chose de fait pour étonner. Il n'y a que deux motifs qui aient pu le guider : l'un est l'ambition personnelle, l'autre un patriotisme qui faisait passer avant tout le salut du pays. Chez lui l'ambition personnelle était nulle, et, à vrai dire, on ne voit pas que l'ambition de s'élever ait joué un grand rôle en Amérique à cette époque. Il y avait des partis, mais des ambitieux pas beaucoup; car les résultats qu'ils pouvaient espérer étaient plus que douteux. Hamilton n'avait qu'un mobile, le patriotisme. Il sentait qu'il y avait pour l'Amérique une épreuve décisive à tenter, il voulait qu'on la poussât

jusqu'au bout. Il donna un exemple bien rare dans l'histoire. Sacrifier sa fortune à son pays; il y en a des exemples, pas beaucoup, mais il y en a; lui donner son sang, il y en a beaucoup d'exemples; mais lui faire l'abandon de ses idées, se dire : « Je me trompe peut-être, essayons de ces idées qui ne sont pas les miennes, » c'est une abnégation d'amour-propre qui, selon moi, est un des sacrifices les plus rares qu'on puisse rencontrer. L'idée qui guida Hamilton, nous la connaissons; nous pouvons lire dans son cœur, grâce à un témoignage qui n'est pas suspect, celui de son ennemi Jefferson, le représentant de cette démocratie qui croit toujours agrandir la liberté en donnant au peuple le pouvoir. Jefferson nous a conservé dans ses Mémoires une conversation d'Hamilton, d'où il tire la conclusion qu'Hamilton n'a jamais aimé la liberté. J'en tire la conclusion contraire. Selon moi, c'est une des plus belles confessions qu'ait jamais faites un homme politique.

« C'est mon opinion, disait-il, quoique je n'aille le crier ni à Dan, ni à Barshebba, que le gouvernement actuel ne répond pas au but de la société, en donnant stabilité et protection à ses droits; probablement il en faudra revenir à la forme anglaise. Mais puisque nous avons commencé l'expérience, je suis d'avis qu'il faut aller jusqu'au bout, quelle que soit mon attente. Jusqu'à présent le succès est bien plus grand que je n'espérais, par conséquent il est plus probable qu'auparavant. Si l'œuvre que nous avons commencée ne réussit pas, il y a encore bien d'autres combinaisons, bien d'autres améliorations dont on peut et on doit essayer, avant d'abandonner la forme républicaine; car c'est un esprit dépravé que celui qui

ne préfère pas à tout l'égalité des droits politiques, qui est le fonds même du pur républicanisme, si cette égalité est compatible avec le maintien de l'ordre actuel. Quiconque trouble cet ordre par ses écrits est blâmable, quelque pures que soient ses intentions. »

Ainsi, vous le voyez, sa pensée complète est celle-ci : Il y a là une grande expérience, je n'y crois pas! Je ne sais si elle réussira, mais qu'importe! je servirai la constitution. Je le répète, cherchez dans l'histoire, vous n'y trouverez pas un patriotisme plus pur.

Le moment était venu de discuter la constitution. Les législatures nommèrent des conventions composées d'un petit nombre de personnes, mais la discussion n'en fut que plus sérieuse. Ces discussions nous ont été conservées, et ne forment pas moins de quatre volumes, connus sous le nom de *Elliot's Debates*. C'est un monument politique qui n'est pas toujours d'une lecture agréable, mais qui est très-instructif, puisque, pendant toute une année, de 1787 au mois de juillet 1788, dans treize États, les meilleurs politiques d'un pays fort avancé en liberté agitèrent la question de la constitution des pouvoirs et de la formation de l'Union.

On avait décidé que lorsque neuf États se seraient prononcés pour l'adoption du pacte fédéral, la constitution entrerait en vigueur, qu'on ferait des élections, et qu'on nommerait un président. De ces neuf États, le premier qui donna l'exemple de l'adoption de la constitution fut le plus petit, le Delaware, qui se prononça dès le 7 décembre 1787; il fut suivi huit jours plus tard par l'État de Pensylvanie, où la décision fut emportée

de haute lutte par le discours de Wilson, dont je vous ai parlé dans une précédente leçon. Franklin y contribua aussi par un apologue resté célèbre, où le Socrate moderne affirme que si un ange apportait du ciel une constitution aux hommes, ils la trouveraient mauvaise, et donne pour exemple l'histoire des Juifs, toujours mécontents lorsque Dieu même les gouverne.

La Nouvelle-Jersey accepta la constitution le 18 décembre 1787; la Géorgie se prononça le 2 janvier 1788, suivie par le Connecticut, qui se décida le 9 janvier 1788.

Ainsi cinq États se prononcèrent de suite pour la constitution. Tous les yeux se tournèrent alors vers le Massachusetts. On était à peu près sûr que le Maryland et la Caroline du Sud adopteraient la constitution. Cela faisait sept États; si le Massachusetts faisait le huitième, on ne doutait pas qu'il n'entraînât à sa suite le New-Hampshire, province de la Nouvelle-Angleterre, qui marche toujours avec Boston, la métropole. Mais il y avait une grande difficulté. Si le Massachusetts était une des colonies qui avaient montré le plus d'ardeur pour la révolution, il n'était pas douteux que c'était là où l'esprit municipal et le goût d'indépendance étaient le plus prononcés. Les hommes les plus recommandables, ceux qui avaient joué le grand rôle dans la révolution, étaient engagés dans le parti républicain extrême; on pouvait craindre de rencontrer l'opposition de Samuel Adams, de Hancock, qui avaient été tellement les chefs de la révolution, que, lorsque l'Angleterre avait

offert l'amnistie, elle n'avait excepté que ces deux noms.

Samuel Adams était un puritain austère, un de ces hommes qui sont admirables pour commencer les révolutions, parce qu'ils jouent leur vie avec un dévouement héroïque; mais ces hommes-là, si puissants pour détruire, sont souvent incapables de rien fonder. Une fois qu'on est lancé dans la voie révolutionnaire et qu'on veut abattre tous les abus, on en voit toujours, et on se plaint de l'ingratitude populaire quand la nation refuse de vous suivre dans cette course excessive. On ne pouvait donc faire grand fond sur Adams.

Hancock n'était pas un stoïcien comme Adams. C'était aussi un patriote. Il avait eu de bonne heure une grande fortune, et en avait usé libéralement. Il aimait la popularité, non qu'il désirât l'obtenir par de mauvais moyens; mais c'était un de ces hommes qui se laissent bercer par la voix de la foule, qui jettent volontiers la plume au vent pour voir de quel côté va l'opinion, et qui croient d'autant plus la guider qu'ils se laissent davantage emporter par elle. Pour conquérir Hancock au parti de la constitution, il fallait trouver un moyen de ménager sa popularité. Ce moyen, on le trouva. La constitution avait des défauts, elle ne satisfaisait personne; mais précisément parce qu'elle avait des défauts, on pouvait y présenter des amendements. La constitution elle-même prévoyait qu'elle pouvait être amendée, et disait de quelle façon elle pouvait l'être: on pouvait donc se dire qu'en acceptant la constitution, on faisait acte de dévouement sans

rien sacrifier de ses droits. C'était la preuve d'un patriotisme éclairé. On acceptait la constitution, mais on proposait des amendements; on faisait ainsi la part de la liberté. Hancock s'attacha à cette idée, et bientôt il réunit autour de lui (il était gouverneur de l'État) un noyau d'hommes considérables qui prirent ce parti fort juste et fort bien calculé.

Deux points que nous voyons reparaître dans tous les amendements touchaient surtout les esprits : le premier, c'est qu'en faisant un gouvernement central, on entendait ne donner à ce gouvernement que des pouvoirs délégués. La constitution ne disait pas que les pouvoirs non délégués resteraient au peuple, on demanda que cet amendement fût introduit dans la constitution. On demanda, en outre, qu'un bill des droits réservât expressément les vieilles libertés anglaises. Le *bill des droits* de 1689 n'était pas moins populaire que la grande Charte, et l'Amérique entendait ne rien perdre des libertés que les colons avaient reçues de la mère-patrie. On disait : « Nous n'avons jamais entendu céder au gouvernement que ce qui lui est nécessaire pour marcher; mais la liberté religieuse, mais le jury, mais la liberté de la presse, le droit de porter des armes, de nous réunir, nous n'entendons le céder à personne. Nous ne voulons pas de lois d'exception, de proscription, comme on en a fait en Angleterre. Nous demandons que tout cela soit réservé, et nous proposons autant d'amendements additionnels à la constitution. »

La demande était juste, mais l'admission préalable de

la constitution n'était pas moins raisonnable. Hancock se rattacha à cette idée, et, après une discussion assez longue, il fit adopter la constitution le 6 février 1788, par 187 voix contre 168. Ainsi 19 voix décidèrent de l'adoption de la constitution, et probablement de la destinée de l'Amérique. En effet, à peine le Massachusetts avait-il adopté la constitution, qu'on apprit que le Maryland l'adoptait également. Le vote eut lieu le 28 avril. La Caroline du Sud se prononça le 23 mai. On ne doutait pas du New-Hampshire, qui mit un peu plus de temps à se décider, et qui le fit le 28 juin 1788. La constitution était donc adoptée par neuf États. Étaient restés en dehors la Virginie, la vieille province, l'État qui avait certainement le plus d'autorité morale et politique, New-York, et enfin la Caroline du Nord, et le petit État de Rhode-Island, qui, lui, n'avait pas voulu convoquer de convention, trouvant très-commode, comme il est partout bordé par la mer, de faire le commerce pour lui seul en profitant des bénéfices de la douane. On le laissa de côté, dans la conviction que tôt ou tard il se rattacherait à l'Union. Ce fut à la Virginie qu'on pensa.

La Virginie était de beaucoup le pays le plus considérable, et par son aristocratie de grands propriétaires, et par le rôle qu'elle avait joué durant la guerre avec l'Angleterre; la Virginie pouvait disputer au Massachusetts, non pas l'honneur d'avoir allumé le brandon, mais d'avoir décidé la séparation. Enfin, c'était la patrie de Washington.

Dès le premier jour, il fut certain que de la décision

que prendrait la Virginie dépendrait le sort de la fédération. Malgré ce que disait la constitution, on ne pouvait penser à faire l'Union fédérale si la Virginie et New-York restaient en dehors. Cela est évident, si l'on jette les yeux sur une carte; ces deux pays coupent l'Union aux points les plus importants.

La convention de Virginie se réunit le 8 juin 1788. Parmi ceux qui ne voulaient pas de la constitution, étaient Patrick Henry, George Mason, qui dans la Convention avait refusé de signer la constitution, et enfin John Monroë, qui, trente ans plus tard, par le jeu de la fortune, devait être président de l'Union, et qui probablement ce jour-là ne trouva plus la constitution si mauvaise.

De l'autre côté était Edmond Randolph, qui, quoique n'ayant pas signé la constitution, était décidé à la défendre; Madison, qui devait être président et succéder à Jefferson, et qui à cette époque appartenait beaucoup plus aux idées d'Hamilton qu'à celles de Jefferson; et enfin John Marshall, l'ami de Washington et son historien, qui plus tard, comme président de la Cour fédérale, devait faire la jurisprudence de cette constitution qu'en 1788 il essayait de faire adopter.

Parmi les opposants, le plus redoutable était Patrick Henry. C'était un homme qui s'était fait lui-même, qui s'était mis avocat après avoir regardé pendant huit jours dans des livres de droit; il avait cette éloquence terrible qui s'adresse aux passions qu'elle agite toujours à tort ou à raison. Toute chose a deux faces; il y a toujours des lieux communs avec lesquels on peut

remuer les cœurs. A ceux qui défendent l'ordre, on peut dire que la liberté est compromise ; à ceux qui défendent la liberté, on répète que l'ordre est en danger. Mettez ces lieux-communs dans la bouche d'un homme éloquent et impétueux, vous agiterez une assemblée de façon à lui arracher un vote, dont plus tard et de sens rassis elle rougira.

Parmi les discours de Patrick Henry à la Convention, il en est un auquel les circonstances actuelles donnent une importance particulière. Patrick Henry accusait la constitution d'être ce qu'il appelait un gouvernement consolidé, de ne pas être une confédération. C'était la grande objection des gens du Sud, et cette objection, selon moi, était fondée. On marchait résolûment au sacrifice des intérêts particuliers pour établir un gouvernement central. Or, par une fortune étrange, soixante-dix ans plus tard, quand le Sud s'est séparé, il a prétendu qu'il avait le droit de se séparer ; que l'Union n'avait jamais été qu'une confédération ; que les États n'ayant jamais abandonné leur souveraineté, pouvaient la reprendre. Si bien qu'à soixante-dix ans de distance, le même parti a attaqué la constitution par les deux côtés opposés, et que, pour répondre aux gens du Sud, il suffit de leur opposer les propres discours de leurs orateurs d'il y a soixante-dix ans.

Voici ce discours de Patrick Henry, qui devait faire beaucoup plus d'impression sur le peuple qu'il n'en peut faire sur des esprits éclairés et réfléchis.

Quand Démosthène résumait toutes les qualités de l'orateur dans ces mots : l'action, toujours l'action, il

songeait aux Grecs qui l'écoutaient, c'est-à-dire à un peuple qui était peut-être plus impressionnable que les peuples modernes. Patrick Henry appartenait à cette école d'orateurs. Dans une vieille assemblée comme les Chambres d'Angleterre, un homme d'une éloquence aussi ardente et aussi violente ne réussirait probablement pas; mais au sortir d'une révolution, cette voix remuait toutes les âmes et mettait en question l'avenir même de l'Amérique.

« Je m'adresse à ces honorables personnes qui ont formé la Convention fédérale. Je suis sûr qu'elles étaient fortement imbues de la nécessité de remplacer la confédération par un *grand gouvernement consolidé.* Que ceci soit un gouvernement consolidé, cela est évident; et le danger d'un gouvernement semblable me frappe singulièrement. J'ai le plus grand respect pour ces messieurs; mais qu'on me permette de leur demander quel droit ils ont eu de dire : *Nous, le peuple?* Qui les a autorisés à dire : *Nous, le peuple,* au lieu de : *Nous, les États?* Des États, voilà l'âme et le fond d'une confédération. Si les *États* ne sont pas les agents du contrat politique, nous aurons un grand gouvernement centralisé, un gouvernement du *peuple* de tous les États... Je le demande à ces messieurs, en cette grande occasion, quelle a été la cause de leur conduite? Je le demanderais à cet homme illustre, dont la valeur nous a sauvés; oui, la liberté même que son bras nous a conquise m'autoriserait à lui demander la raison de sa conduite; et, certes, s'il était ici, il me répondrait. Le peuple ne leur a pas donné pouvoir d'user de son nom. Qu'ils aient excédé leur pouvoir, cela est parfaitement clair... Quels dangers les ont amenés à faire un pas si dangereux? Il y a eu des désordres en d'autres parties de l'Amérique; mais ici il n'y a pas eu de dangers, pas d'insurrection, pas d'émeutes; tout a été calme

et tranquille. Et cependant nous voici errants sur le grand océan des affaires humaines. Il n'y a pas de phare qui nous guide; nous courons je ne sais où. L'opinion s'est enflammée par cette innovation dangereuse; la Convention aurait dû améliorer le vieux système; c'était là son seul mandat, elle n'en avait pas d'autre. »

La réponse était trop facile. La Convention n'avait pas fait de constitution. Elle n'avait fait qu'un projet de constitution. Elle avait par conséquent le droit de dire : Nous, le peuple ; de même qu'un ministre du gouvernement impérial a le droit de dire : Napoléon, par la grâce de Dieu, bien qu'assurément ce ministre ne soit pas Napoléon et ne soit pas nommé par la grâce de Dieu. En pareil cas, le libellé de l'acte n'est rien, c'est la signature qui fait tout. Mais Patrick Henry sentait qu'on allait faire une nation et ne le voulait pas. Il a eu tort; la nation s'est faite, et il est singulier que soixante-quinze ans après on vienne protester contre une pareille création.

Cette accusation d'usurpation était pour Patrick Henry l'arme avec laquelle il écrasait ses adversaires. Il y joignait une cruelle ironie. Il demandait à cette assemblée de Virginie, qui avait joué un si grand rôle, ce qu'elle deviendrait quand elle en serait réduite à faire des lois d'intérêt local. Il disait que la révolution qui avait séparé l'Amérique de la Grande-Bretagne n'était rien auprès de celle qu'on préparait, car maintenant il ne s'agissait de rien de moins que de remettre les droits des États entre les mains du congrès. Il ajoutait : « Je suis républicain, je voterai contre ces mesures. »

L'assemblée était agitée par la parole d'un homme qui avait été un véritable patriote, et qui avait risqué sa vie pour son pays. Madison est un de ceux qui contribuèrent le plus à calmer les esprits. Dans un très-beau discours que je regrette de ne pouvoir vous lire, il discute pièce à pièce la constitution; il s'adresse à la raison de ses auditeurs; il démontre qu'on peut modifier la constitution, et qu'il sera sage de la modifier par certains amendements, mais qu'il faut l'adopter si l'on veut sauver la patrie. Toutefois, ce fut une proposition de M. Wythe qui emporta le vote, une de ces propositions moyennes qui entraînent toujours les assemblées. Wythe, se plaçant entre les deux opinions opposées, proposa d'adopter la constitution, mais en déclarant dans un préambule que les pouvoirs *accordés* étaient le pouvoir du peuple, et que tout ce qui n'était pas expressément accordé était expressément réservé; les pouvoirs délégués ne pouvaient s'étendre plus loin que la délégation. Grâce à cette transaction et aux efforts de Madison, de Marshall et de Randolph, l'assemblée, à la majorité de cinq voix, se décida à adopter la constitution.

Vous voyez comment cet acte, considéré aujourd'hui comme le symbole de l'Amérique, a été reçu partout avec peine, combien il a fallu faire de sacrifices, ce qui prouve que l'impression du premier moment n'est pas toujours la meilleure garantie que les législateurs aient raison.

Le vote de la Virginie décida la question. Dix États avaient adopté la constitution. Cela emporta l'adhé-

sion de l'État de New-York. Si on avait pu discuter, la constitution eût été rejetée, New-York était la ville qui tenait le plus à ses priviléges commerciaux, elle trouvait très-commode de concentrer chez elle les droits de douanes, et de faire payer ces droits par le reste de l'Amérique. Mais dix États ayant accepté, la question n'était plus de savoir si la ville de New-York accepterait ou non la constitution, mais si l'État resterait dans l'Union ou s'en retirerait. D'un autre côté, toute la partie méridionale de l'État se prononçait pour l'adoption de la constitution, et laissait dire que si la ville de New-York sortait de l'Union, elle en sortirait toute seule. La discussion ne fut pas longue. A la tête de l'opposition était le gouverneur Clinton; à la tête de ceux qui défendaient la constitution étaient Jay et Hamilton. La décision fut emportée par la nouvelle de l'acceptation de la Virginie, on se détermina à accepter la constitution le 26 juillet 1788. Onze États avaient donc adhéré à l'Union. Restaient en dehors la Caroline du Nord, qui crut prendre un parti décisif en déclarant qu'elle adopterait la constitution quand on y aurait introduit les amendements universellement demandés, et Rhode-Island, qui n'entra dans l'Union qu'en 1790.

Ce fut donc vers le mois d'août 1788 que la constitution fut adoptée; mais tous les États avaient exprimé le désir qu'on y introduisît des amendements.

Au mois de décembre 1788, le congrès fédéral invita le peuple d'Amérique à nommer des représentants au nouveau congrès, et à désigner des électeurs chargés

de choisir un président et un vice-président. Les élections se firent partout dans un très-grand ordre; le choix des hommes nommés comme représentants et comme sénateurs fut des plus respectables. Quant au président, dès le premier jour tous les regards se portèrent sur un seul homme, l'espoir de la patrie, sur Washington. On choisit des électeurs, mais il n'y avait qu'un nom dans toutes les bouches; Washington fut nommé à l'unanimité, on lui donna John Adams pour vice-président.

Pour Washington, ce fut une émotion très-vive. Vous savez qu'après sa démission de général, il avait pensé qu'il pourrait vivre dans la retraite; ses goûts personnels l'entraînaient à vivre en grand propriétaire. Puis il craignait le pouvoir, non pour les soucis que cela pourrait lui donner, mais pour le tort que cela pourrait faire à son pays. Il redoutait de se grandir trop comme d'autres redoutent de ne pas se grandir assez.

Le nouveau congrès se réunit le 4 mars 1789. Depuis lors, cette date est devenue sacramentelle. C'est la grande date de l'année politique aux États-Unis. Tous les quatre ans, c'est le 4 mars qu'on installe le président, et que le congrès se rassemble. Le président en exercice reste en fonctions jusqu'au 3 mars au soir. Le 4 mars 1789, le Sénat proclama Washington président des États-Unis, et John Adams vice-président; et enfin, le 30 avril 1789, Washington arriva devant le congrès pour prêter serment et être proclamé président des États-Unis. Cette proclamation se fit au milieu d'une foule nombreuse, ravie de voir le gouvernement nou-

veau s'établir, pleine de foi dans l'homme chargé de ses destinées, et Washington fut installé. L'Amérique finissait sa révolution au moment où la France commençait la sienne.

Quand Washington eut prêté serment, il se rendit devant le Sénat. Dans la salle du Sénat étaient réunis aussi les représentants. Le général prononça un discours, ou, comme on dit, une adresse d'inauguration qui a été peu remarquée par les historiens. Il y a, en effet, de si beaux discours de Washington, ses adieux en quittant l'armée, son adresse en descendant du pouvoir, que c'est toujours là qu'on va chercher sa pensée. Cependant ce discours est remarquable, surtout quand on le lit comme nous pouvons le lire aujourd'hui, en songeant à toutes les discussions qui avaient agité la Convention, aux crises qu'on avait traversées, et combien la constitution était encore débile. C'était un enfant qui avait besoin de grandir, et dont la vie était encore en danger. Voici ce discours; il a une teinte religieuse, comme celui de Franklin, et ce n'est pas là chose commune dans les œuvres de Washington. C'était une âme religieuse, mais qui, par une pudeur naturelle, aimait peu à faire parade de ses sentiments, et ne connaissait pas cette religiosité fort à la mode aujourd'hui, qui nous fait trouver de la religion dans une foule de choses qui n'ont rien de commun avec elle.

« Mon premier acte officiel sera d'adresser une prière fervente à l'Être tout-puissant qui gouverne l'univers, qui préside aux conseils des nations, et dont le secours providentiel

peut suppléer à toutes les faiblesses humaines; nous le prierons afin que sa bénédiction fasse servir à la liberté et au bonheur du peuple des États-Unis le gouvernement que ce peuple a institué.

« En rendant cet hommage au grand Auteur de tout bien public et privé, je suis certain d'exprimer vos sentiments non moins que les miens, et ceux de tous nos concitoyens non moins que les vôtres. Aucun peuple n'est tenu, plus que celui des États-Unis, de reconnaître et d'adorer cette invisible main qui conduit les choses humaines. Chaque pas qui a fait de nous une nation a été marqué par quelque faveur providentielle, et dans *l'importante révolution* que nous venons de faire dans le *système de notre gouvernement uni*, il est impossible de comparer la façon dont les autres gouvernements de la terre ont été établis avec les tranquilles délibérations, les concessions volontaires de tant de sociétés distinctes qui ont concouru à fonder l'œuvre commune, sans que notre cœur ne soit ému d'une pieuse reconnaissance et ne songe aux bénédictions futures que semble présager un pareil passé. Ces réflexions, nées de la crise présente, se sont imposées trop fortement à mon esprit pour que je les aie supprimées. Vous vous joindrez à moi, j'en ai confiance, pour penser que jamais un nouveau et libre gouvernement n'a commencé sous de meilleurs auspices.

« L'article qui établit le *pouvoir exécutif* fait un devoir au président « de recommander à votre attention toutes les mesures qu'il jugera utiles ou nécessaires. » Dans les circonstances présentes, et avec les sentiments qui m'agitent, je crois bien faire en remplaçant une recommandation de mesures particulières par un juste hommage rendu aux talents, à la droiture, au patriotisme de ceux qui doivent les examiner bientôt et les voter. Dans ces nobles qualités, je trouve l'assurance que nul préjugé, nul attachement local, nulle animosité de parti, ne troublera le regard égal et compréhensif qui doit veiller sur ce grand assemblage de sociétés et d'intérêts di-

vers; j'y puise également la certitude que les fondements de notre politique nationale reposeront sur les purs et immuables principes de la moralité privée. La supériorité d'un gouvernement libre sera prouvée par toutes ces vertus qui gagnent le cœur des citoyens et commandent le respect du monde.

« J'insiste sur cet espoir avec toute la joie qu'un ardent amour pour mon pays peut m'inspirer; car, s'il y a une vérité fortement établie, c'est qu'il y a ici-bas un lien indissoluble entre la vertu et le bonheur, entre le devoir et l'intérêt, entre les pures maximes d'une politique honnête et magnanime et les solides récompenses de la prospérité et du bonheur publics. Songez que jamais le ciel ne sourira à un peuple qui dédaigne les règles éternelles d'ordre et de justice que le ciel lui-même a ordonnées; songez enfin que c'est en vos mains qu'est remis le feu sacré de la liberté, et que la destinée des gouvernements républicains est attachée, pour la dernière fois peut-être, à l'expérience qu'en fera l'Amérique. »

Je n'ajouterai rien à ces nobles paroles, je craindrais de les affaiblir; mais je dirai que pour ceux qui, comme moi, ont vu passer tant de révolutions, ont vu s'agiter tant de passions mesquines et d'intérêts misérables, il n'y a pas de plus grand et de plus beau spectacle que celui de ce héros, que son pays a vu le premier dans la paix et dans la guerre, et qui à toutes les gloires a préféré le titre de patriote et d'homme de bien.

VINGTIÈME LEÇON

LES AMENDEMENTS DE LA CONSTITUTION.

Messieurs,

Nous étudierons aujourd'hui les amendements ou articles additionnels de la constitution américaine.

Cet examen soulève deux questions. Comment peut-on amender une constitution? et ensuite, quels sont les amendements que les Américains ont acceptés?

Cette question des amendements pourra vous étonner au premier abord; nous sommes habitués à une expression plus générale; nous parlons de la révision de la constitution. Cette idée de révision, c'est-à-dire de remaniement complet d'une constitution, est étrangère aux Américains; je crois qu'il ne faut pas leur reprocher d'avoir conservé leurs heureuses illusions à cet égard. Ils ne supposent pas qu'à un moment donné on puisse dire à une nation non plus qu'à un homme: « Hier tu étais constitué de telle façon, aujourd'hui nous allons te faire une constitution et un tempérament nouveaux. » Mais ils comprennent très-bien qu'on puisse modifier, corriger une constitution, si bien que

celui qui se place à la distance d'un siècle puisse trouver sous la constitution existante, en dépit de toutes les transformations qu'elle a subies, la constitution primitive; de même qu'un homme, après avoir traversé la vie, est toujours le même homme. Mais suspendre la vie d'une nation, mettre tous les pouvoirs en l'air, inquiéter tout le monde, c'est une idée que les Américains n'ont jamais eue. C'est une erreur particulière à la France, une de celles qui nous ont coûté le plus cher.

Toutes les fois qu'il y a des révolutions en France, et malheureusement nous en avons fait la fréquente expérience, le premier soin des législateurs est de faire une constitution qui ressemble le moins possible à l'ancienne. Cette constitution faite pour les idées du moment, devrait être essentiellement mobile, puisque l'expérience de la veille prouve qu'une constitution n'est pas faite pour toujours durer. Point du tout : le premier soin des législateurs c'est d'enchaîner le pays, et de lui défendre de toucher à une œuvre qui souvent n'est pas faite pour vivre. Ainsi, en 1791, lorsque l'Assemblée constituante, après deux ans de travail, eut voté une constitution qui devait durer six mois, son premier soin fut de défendre qu'on y touchât avant trente ans. C'est en 1821 qu'on devait avoir le droit d'amender la constitution de 1791. Dans l'intervalle, la France avait eu six révolutions.

En 1848, telle a été aussi la pensée du législateur. On ne pouvait toucher à la constitution qu'à la fin du terme d'une assemblée. Supposez que la France eût

souffert de la constitution, on n'aurait pu y toucher quand même tout le monde eût été d'accord, alors même que le pays tout entier eût voulu la révision. Qu'y avait-il donc au-dessus du pays? Un morceau de papier! Cela suffisait pour empêcher la France de donner satisfaction à ses désirs les plus légitimes.

Je comprends que lorsqu'il y a un traité avec l'étranger, il y a contrat; il faut qu'il s'exécute même lorsqu'il est désastreux. Je comprends que, dans une monarchie, quand on a garanti aux citoyens certains droits, certaines libertés, on ne puisse, sans leur aveu, leur reprendre ces droits, leur ôter ces libertés; mais là où le peuple ne contracte qu'avec lui-même, ou, pour mieux dire, ne contracte pas, où il y a simplement une organisation de pouvoirs faite uniquement dans son intérêt, qu'on puisse lui dire : « Tu ne te trouves pas bien, et cependant tu ne changeras pas cette constitution. — Et pourquoi? — Parce que tes mandataires ont décidé, il y a cinq ou six ans, qu'elle ne serait modifiée que de certaine façon, » j'avoue que cela me paraît une folie. Il faut toute l'admiration que nous avons pour certains souvenirs qui n'ont rien d'admirable, pour ne pas voir que c'est là une usurpation flagrante de la souveraineté. En Amérique, on n'est jamais tombé dans cette erreur. De leur côté, les Anglais ont une constitution qui n'est pas écrite, et pour rien au monde ils ne voudraient l'écrire. Leur constitution a l'immense avantage de se modifier insensiblement et par le progrès du temps. Les Américains n'étaient pas dans la situation des Anglais, il leur fallait une consti-

tution écrite : c'était la seule façon de relier ensemble les treize États du continent; mais en faisant cette innovation, ils entendaient respecter la volonté populaire, et lui donner tous les moyens de se manifester. Voici donc comment la constitution régla le droit d'amendement.

La constitution peut se modifier indéfiniment. Je suppose que demain on veuille déclarer qu'à l'avenir le président ne sera plus rééligible; il se fait un mouvement d'opinion dans le pays, et, lorsqu'il a pris une certaine force, le Congrès peut proposer un amendement à la constitution. Tout ce qu'on exige, c'est que cet amendement soit voté par les deux Chambres, et qu'il ait, dans chacune des deux Chambres, les deux tiers des voix. S'il réunit les deux tiers des voix dans les deux Chambres, il n'a pas besoin de la sanction du président, qui représente le pouvoir exécutif, mais n'a aucune autorité sur la constitution. Cela ne suffit pas cependant pour que la décision du Congrès devienne loi du pays. Il faut que cet amendement soit soumis à chacune des législatures des États. Si les trois quarts des législatures votent pour l'amendement, il fait partie de la constitution. C'est de cette façon qu'elle a été amendée plusieurs fois sans aucune difficulté. Cependant, lorsque les législateurs de 1787 ont fait la constitution, ils ont pensé que peut-être un jour il se trouverait un congrès qui résisterait à la volonté nationale. C'était une crainte qui peut paraître excessive; car, avec une Chambre des représentants qui se renouvelle tous les deux ans, et un Sénat qui se renouvelle par tiers aussi tous les deux

ans, il est difficile que la volonté du pays ne se fasse pas jour. Néanmoins, ils ont ouvert une voie populaire à la réforme de la constitution. Les législatures peuvent se dire : « Tel changement est nécessaire, le Congrès ne veut pas l'accorder; eh bien! moi, législature du Massachusetts ou de Virginie, je propose un amendement. » Si les deux tiers des législatures se décident en faveur de cet amendement, le Congrès est forcé de convoquer une convention, qui ne tranche pas la question d'une façon absolue, mais dont la décision est reportée devant les législatures, et doit être adoptée par les trois quarts d'entre elles. Ainsi, vous le voyez, en aucune façon, on n'a lié la volonté populaire; le jour où le peuple le voudra, il a deux moyens de changer la forme de son gouvernement.

A ce droit d'amendement, la constitution a fait trois exceptions. Pour avoir le vote des États du Sud, on avait été obligé de transiger avec l'esclavage, et d'admettre que la traite aurait lieu jusqu'en 1808. Il faut rendre cette justice aux Américains, que, s'ils insérèrent dans la constitution une clause protectrice d'une mauvaise institution, ils usèrent du droit que leur donnait la constitution de n'aller pas plus loin que 1808; c'est le premier peuple qui ait aboli la traite.

En second lieu, on ne pouvait modifier l'impôt jusqu'en 1808. Cette clause temporaire est tombée, comme la première.

Une troisième clause décide qu'en ce qui touche le Sénat, nul changement ne pourra être fait à la constitution, qu'autant que les États y auront consenti.

Comme l'Union est une association d'États, et que le Sénat est le représentant de ces États, ils ont exigé l'insertion de cette clause qui protége leur indépendance locale. Je vous ai fait remarquer que le petit nombre des sénateurs, et l'organisation particulière du Sénat avaient produit des effets excellents ; il est donc peu probable qu'on touche de longtemps à cette partie de la constitution.

On fit usage de ce droit d'amendement dès le premier Congrès de 1789. Nous avons vu, à notre dernière réunion, que la constitution n'avait pas été adoptée sans difficulté, et que, parmi les reproches qui lui étaient faits, il y en avait deux qui avaient été articulés presque partout. En Virginie, à New-York comme dans le New-Hampshire, on avait dit : « Il manque à cette constitution deux choses : une déclaration des droits, et la réserve des droits des États, une clause qui constate que le Congrès n'a que des pouvoirs limités. »

La déclaration des droits était populaire chez les Américains. Vous savez qu'en Angleterre, un siècle avant notre révolution, en 1689, on fit un bill des droits; nos déclarations des droits ne sont pas une invention française, mais une imitation assez mal faite de ce bill de 1689.

Les Américains y tenaient donc, ils y attachaient une idée très-juste : c'est qu'il y a certaines libertés qu'on ne peut remettre au pouvoir, parce qu'elles sont la condition même de l'existence des sociétés, du développement et du bien-être des individus. Si vous ne pouvez gouverner en les respectant, ce n'est pas la peine de

gouverner. En d'autres termes, la liberté individuelle, la liberté religieuse, le jury, le droit de réunion et de pétition, la liberté de la presse, sont, pour les Américains, des droits essentiels et inviolables. Le gouvernement est fait pour les protéger; s'il ne peut vivre qu'en les violant, il n'est pas nécessaire qu'il vive. Le conserver en pareil cas, c'est, comme dit le poëte :

Et propter vitam, vivendi perdere causas.

Un peuple a donc le droit d'imposer au gouvernement certaines conditions qu'il est tenu de respecter.

Dans toutes les constitutions particulières des États, on avait inséré des bills des droits; cela manquait à la constitution fédérale. Certaines personnes s'opposaient à cette déclaration, disant que c'était chose inutile, que la constitution la supposait. D'ailleurs on était dans une république où le peuple est souverain, et non pas dans une monarchie où cette déclaration a pour objet de lier la royauté. Il n'y avait pas de précautions à prendre contre la république. Les Américains répondaient que l'oppression des parlements était aussi redoutable que celle des rois, qu'il y en avait des exemples dans l'histoire, et que c'était contre l'oppression des majorités qu'il fallait prendre des précautions. L'observation était juste, on en tint compte.

Le second point qui intéressait l'indépendance des États fut aussi soutenu avec beaucoup de vivacité; mais la question s'agrandit bientôt. Ce n'étaient pas seulement les États qui entendaient faire déclarer que tout ce qui n'avait pas été délégué de pouvoirs au Con-

grès serait réservé aux Etats; c'est le peuple qui entendait que le Congrès n'aurait de pouvoirs que ceux que lui conférait la constitution.

En Amérique, on n'a jamais eu de goût pour l'abdication populaire; on n'a jamais compris que des députés pussent déclarer que leur volonté est la volonté du peuple. On n'entend donner aux délégués de la nation que des pouvoirs limités; la constitution est leur loi, ils n'en peuvent sortir. C'était ainsi que l'avaient compris les auteurs de la constitution, mais les Américains tenaient à ce que cela fût exprimé catégoriquement. Un bill des droits donnant des garanties aux libertés individuelles et sociales, une déclaration portant que le pouvoir des États serait respecté, et enfin la souveraineté populaire garantie par la déclaration que tout ce qui n'était pas délégué au Congrès resterait aux États et au peuple, voilà ce que l'on voulait faire insérer dans la constitution. Le Congrès s'y prêta dès le premier jour, il avait une grande raison pour s'y prêter; il était composé de la plupart des hommes qui avaient figuré dans la Convention générale ou dans les conventions d'Etat; on était engagé, on connaissait le vœu du pays et les défauts de la constitution.

Aussi le Congrès, qui s'était réuni au mois de septembre 1789, soumit-il aux États, dès le 4 mars suivant, douze amendements; il y joignit une courte circulaire dans laquelle il disait que ces amendements avaient été universellement demandés, que le devoir du Congrès était d'accroître la confiance populaire, la confiance du pays faisant la force du gouvernement;

maxime excellente en Amérique, et qui serait bonne en tout pays.

De ces douze amendements, il y en eut deux qui furent écartés, et le pays eut raison contre le Congrès. Le premier de ces articles décidait qu'il y aurait un député par trente mille habitants, jusqu'à ce qu'il y eût cent représentants, puis un député par quarante mille habitants, jusqu'à ce qu'il y en eût deux cents. On objecta que ce n'était pas là une question à faire décider par la constitution, et on l'écarta. Le deuxième amendement décidait qu'on ne pourrait changer l'indemnité des sénateurs et des représentants avant la prochaine élection des représentants. On l'écarta également. C'était à la législation ordinaire à décider sur de pareils sujets.

Restaient donc dix amendements, qui, soumis au peuple en 1789, furent adoptés en 1791. Il fallut ce temps pour que les législatures particulières les votassent. Puis enfin, ils prirent place dans la constitution. Ce sont ces dix amendements, qui sont des additions plutôt que des changements, que nous allons examiner. Je dis que ce sont plutôt des additions, parce qu'il n'y en a pas un qui donne un démenti à la constitution. Ils forment une vraie déclaration de droits, et leur place serait plutôt en tête qu'à la suite de la constitution.

Le premier de ces amendements est ainsi conçu :

« Article I[er]. — Le Congrès ne pourra établir une religion d'État ni empêcher le libre exercice d'une religion, ni restreindre la liberté de la parole ou de la presse, ni le droit qu'a le peuple de s'assembler paisiblement et de péti-

tionner le gouvernement pour lui demander le redressement de ses griefs. »

Ainsi liberté des Églises, liberté de la presse, droit de réunion, droit de pétition, voilà quatre droits que le peuple américain met en dehors de l'action gouvernementale; on n'y peut toucher sous aucun prétexte. La liberté religieuse est la première, et, sur ce point, je crois que les Américains ont bien raisonné. Déjà la constitution avait décidé qu'il n'y aurait pas, comme en Angleterre, ce qu'on appelle le *Test*. Vous savez que, jusque dans ces derniers temps, pour être membre du parlement anglais, il fallait prêter serment à la suprématie religieuse de la reine, et que même, il y a à quelques années, il fallait communier selon le rite de l'Église anglicane pour avoir part au gouvernement. Les Américains avaient écarté cela. Ils se souvenaient de leur origine. Ils avaient quitté l'Angleterre pour fuir une Église établie, et, en consultant leur propre histoire, ils pouvaient voir qu'arrivés sous un climat nouveau, ils avaient été oppresseurs et bourreaux, après avoir été victimes et martyrs. On ne voulait plus d'oppression religieuse d'aucune sorte; mais ce qu'on voulait et par-dessus tout, c'était mettre l'État hors de la religion, la religion hors de l'État, de façon qu'aucune secte ne pût avoir d'influence politique. Ce n'était point par haine de la religion ni par indifférence, c'était au contraire par respect même pour la conscience et pour la religion, qu'on mettait l'Église en dehors de la politique. *L'Eglise libre dans l'Etat libre* est un mot nouveau en Europe; mais

il y a soixante-quinze ans que les États-Unis ont la chose et jouissent de cette inappréciable liberté.

On s'amuse quelquefois à faire l'énumération indéfinie des sectes américaines, mais il n'y a, en réalité, que quatre ou cinq branches de la communion protestante qui se partagent le pays. Ce que voulaient donc les Américains, c'était que la religion ne pût se mêler à la politique; car, toutes les fois qu'il en est autrement, un pays n'est pas dans les conditions normales d'un gouvernement régulier. Il y a un intérêt étranger qui divise les esprits et trouble le jeu des institutions. Ce n'est plus de la politique, c'est de la faction. Par exemple, dans le parlement d'Angleterre, il y a les députés irlandais qui sont catholiques. Le parti irlandais vote pour ou contre les ministres, suivant que le gouvernement promet de faire telle ou telle chose pour la religion catholique. Voilà ce que j'appelle un intérêt étranger et factieux; il ne suffit plus, pour le gouvernement, d'avoir raison devant le parlement et devant le pays; il lui faut transiger avec des intérêts particuliers, et se subordonner à une minorité. C'est un élément de discorde que les Américains voulaient écarter.

L'Amérique a résolu le problème en mettant l'Église libre dans l'État libre. C'est un des plus grands résultats que puisse obtenir un peuple par sa constitution, et j'ajoute que c'est la plus nécessaire de toutes les réformes, car c'est à la liberté religieuse que tiennent toutes les autres. Il y a dans les pays catholiques un reste du mélange de l'Église et de l'État qui trouble toutes les relations. L'Église, par un souvenir de son

ancienne souveraineté, voudrait reconquérir une influence politique; l'État, de son côté, voudrait faire du prêtre un fonctionnaire et de l'Église un instrument; on arrive ainsi à des conflits qui compromettent la religion aussi bien que la liberté. Le jour où l'Église est libre, au contraire, elle demande la liberté de l'enseignement; car ce n'est pas une véritable liberté pour elle que d'avoir le droit d'ouvrir des temples, si dans ces temples on lui envoie des enfants élevés dans des principes qui ne sont pas les siens. Il lui faut aussi la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté de la parole, qui aujourd'hui est devenue la liberté de la presse; si bien qu'en réalité le point essentiel, la pierre angulaire de la liberté, c'est la liberté religieuse qui certainement profiterait plus que toute autre chose à cette Église qui trop souvent la combat, sans savoir ce qu'elle fait.

Après la liberté religieuse vient la liberté de la presse. Les Américains y étaient habitués depuis longtemps. Ils la voulaient entière et complète; mais remarquez qu'en disant que le Congrès ne toucherait pas à la liberté de la presse, les Américains n'entendaient pas qu'on ne punirait point les excès de la presse. La seule signification de ce mot, c'est qu'on ne peut pas prendre de mesures préventives contre la presse. Ainsi donc, si un État particulier ou le Congrès voulait établir le cautionnement, un droit de timbre sur les journaux, l'autorisation, la censure, l'avertissement, et tout ce qu'on peut imaginer pour étouffer l'opinon, sous le prétexte chimérique de lui ôter la liberté du mal et de ne lui laisser que la liberté du bien, la Cour

fédérale déclarerait la loi contraire à la constitution; mais, quant aux mesures répressives, il en existe dans les États particuliers, et le Congrès pourrait faire une loi contre les excès de la presse sans sortir de son droit. La licence de la presse n'est pas la liberté de la presse : c'est au contraire le privilége de l'injure et de la calomnie, c'est un ferment de discorde, et à coup sûr un délit. Sur ce point, permettez-moi de faire une réflexion. Toutes les fois qu'on parle chez nous de liberté, il y a des gens qui s'écrient : Mais l'excès!—L'excès n'est pas la liberté. — Mais où trouver le point de partage entre l'usage et l'abus? — Ce point, on l'a cherché bien loin, il est près de nous : c'est la responsabilité. Otez la responsabilité, la liberté est pour chacun le droit de tout faire suivant son caprice, c'est la définition même de la tyrannie. La seule différence qui existe entre la tyrannie et la liberté, c'est que la tyrannie n'est pas responsable, et que la liberté entraîne la responsabilité.

Venait ensuite le droit de réunion et de pétition. Le droit de réunion existait aussi de vieille date en Angleterre; de là il était passé en Amérique. En Angleterre, dès qu'on croit avoir à se plaindre, on s'assemble et on crie. Chez John Bull c'est affaire de tempérament. Quand il a bien crié, il se calme. Est-ce une maladie particulière au peuple anglais et au peuple américain? La chose, au contraire, me paraît toute naturelle. Je crois qu'il en est ainsi chez tous les peuples. N'avez-vous pas remarqué que lorsqu'une personne a du chagrin, lorsqu'une femme a perdu son mari, par exemple, il vient toujours une foule de bonnes amies qui s'efforcent

de persuader à la veuve de la veille de ne pas pleurer: C'est le moyen de faire durer son chagrin plus longtemps. Laissez-la pleurer, et par la force des choses ses larmes s'arrêteront. C'est là un phénomène naturel laissez un peuple se plaindre, ce sera exactement comme une femme qui pleure, il se calmera naturellement.

Le second amendement concerne le port d'armes et la milice.

« ART. II. — Une milice bien organisée étant nécessaire à la sécurité d'un État libre, on ne touchera pas au droit qui appartient au peuple d'avoir et de porter des armes. »

C'est avec la milice plus qu'avec l'armée régulière que l'Amérique avait soutenu la guerre contre l'Angleterre, et le droit d'être armé était une de ces vieilles libertés que les Américains étaient heureux d'inscrire dans leur constitution pour que personne n'y touchât. L'idée américaine, c'est l'idée antique : un peuple n'est sûr de ses libertés que s'il peut les défendre lui-même, que s'il a des armes. De plus, les Américains, comme les Anglais, avaient une grande antipathie pour les armées permanentes. Or, quand on ne veut pas avoir d'armée permanente, il n'y a qu'un moyen de s'en passer, c'est d'avoir un peuple qui sache porter les armes, et où l'on puisse trouver, le moment venu, des volontaires capables de défendre le pays. La guerre actuelle ne prouve que trop que les miliciens font à l'occasion d'excellents soldats.

Le troisième amendement concerne les quartiers militaires :

« Art. III. — En temps de paix, nul soldat ne sera logé dans une maison sans le consentement du propriétaire. En temps de guerre, il n'y sera logé que de la façon qui sera réglée par la loi. »

C'est là une disposition que dans beaucoup de provinces de France on accepterait avec joie; mais il semble au premier abord qu'elle ne soit pas à sa place dans une constitution. Il y avait une raison particulière pour donner cette satisfaction aux Américains en l'insérant dans l'acte constitutionnel : c'est que, dans les derniers temps de la domination anglaise, ces logements militaires avaient été un moyen d'oppression de la part de la Grande-Bretagne. On avait installé les soldats chez les habitants et contrarié singulièrement les Américains sur le droit de port d'armes, c'était en quelque sorte un droit rétrospectif qu'on inscrivait dans la constitution.

Après ces trois amendements vient une série de cinq amendements qui concernent la liberté individuelle. Le premier interdit les *general warrants* ou mandats d'amener en blanc, qui ne concernent pas une personne déterminée et qui permettent d'aller faire une perquisition chez vous, chez moi, sans que ni vous ni moi soyons le moins du monde accusés d'un crime déterminé. Ce qui fait le droit du gouvernement, c'est sa crainte ou ses soupçons.

Ces *general warrants* ont subsisté longtemps dans la constitution anglaise comme un intolérable engin d'oppression ; ce n'est qu'au moment où l'Amérique faisait sa constitution que cette question fut tran-

chée dans le sens de la liberté, lors du fameux procè de Wilkes.

Jusque là, quand le gouvernement était inquiet, or s'était cru le droit de dire en Angleterre comme sur le continent : « Voilà telles ou telles personnes qui peuvent faire partie d'une société secrète. Entrons de force chez elles, ouvrons leurs tiroirs, fouillons leurs papiers, nous verrons après si elles sont coupables. » C'est contre cet abus que la constitution américaine proteste dans les termes suivants :

« Art. IV. — On ne violera pas le droit qui appartient au citoyen d'avoir la sécurité de sa personne, de sa maison, de ses papiers, de ses effets et d'être à l'abri des recherches et des saisies sans motif. Il ne sera décerné de *warrant* (ou mandat) que sur cause probable, soutenue par serment et affirmation, et il contiendra la description détaillée du lieu de la recherche, et des personnes ou objets à saisir. »

Cet article ne désarme pas la justice, mais il l'oblige à suivre des formes protectrices de la sécurité individuelle. En Amérique, comme en France, on peut entrer dans le domicile du citoyen et y chercher des papiers compromettants ; seulement il faut qu'il y ait une plainte déposée contre la personne chez qui la perquisition a lieu. Ainsi voilà, par exemple, M. Nicolas qui est accusé de faire partie d'une société secrète; si la personne qui l'accuse confirme par serment sa dénonciation, on délivrera un mandat nominatif en vertu duquel on arrêtera M. Nicolas; mais on ne pourra proter de l'occasion pour arrêter M. Pierre, M. Jacques,

qui ne sont point accusés. La justice agira, mais non la police.

« Art. V. — Personne ne sera tenu de répondre à l'accusation d'un crime capital ou infamant, à moins qu'il n'y ait dénonciation (*presentment*) ou accusation (*indictment*), faite par un grand jury. »

Vous savez qu'en Angleterre personne ne peut être traduit aux assises avant d'avoir comparu devant un grand jury composé de douze personnes, douze propriétaires en général. Il faut que ce grand jury, prononçant sur l'accusation qui lui est déférée, déclare que cette accusation lui paraît bonne, pour que l'accusé puisse être envoyé devant le petit jury ou jury de jugement[1]. Mais il y a cependant un autre moyen de citer les individus devant le petit jury et de se passer du grand jury. C'est ce qu'on appelle l'*information*.

Il est permis à l'attorney général, dans des procès tels que les procès de presse ou autres de nature semblable, de suivre une procédure qui lui permet de traduire directement l'accusé devant le petit jury. C'est contre cet usage ou cet abus qu'a voulu protester la constitution américaine, en établissant en principe que nul ne peut être condamné qu'après avoir été mis en accusation par un grand jury et jugé par un jury de jugement.

1. S'il y a flagrant délit, ou notoriété publique, le grand jury peut mettre directement en accusation par dénonciation (*presentment*).

Cet article ajoute que, pour la même offense, personne ne sera mis une seconde fois en *jeopardy*, c'est-à-dire au hasard de sa vie et de ses membres. Ce mot de *jeopardy*, qui a embarrassé les jurisconsultes anglais, est tout simplement un vieux mot français mal prononcé ; c'est le mot *jeu parti*, enjeu ou hasard.

C'est un principe reçu par toutes les jurisprudences, qu'on ne peut juger deux fois un homme pour un même crime, ni faire deux fois un procès pour une même affaire entre les mêmes parties. Mais il y avait une raison particulière pour que cette maxime fût insérée dans la constitution américaine, c'est que dans cette union formée de treize États, il pouvait arriver fréquemment que des individus fussent accusés en deux États à la fois. Ainsi, par exemple, j'ai tiré, en Virginie, un coup de fusil sur un homme qui demeure dans le Maryland, je puis être jugé dans les deux pays ; il était donc nécessaire de prendre des précautions légales contre la possibilité de ce double jugement.

Un homme peut encore être coupable d'un crime qui soit à la fois un crime contre les particuliers et contre le gouvernement du pays ; ou contre le gouvernement fédéral et les gouvernements d'États : par exemple, l'attaque d'une malle-poste. C'est un crime puni par les lois fédérales que d'attaquer une malle-poste, mais il peut être en même temps poursuivi par les États particuliers pour qui c'est un crime d'attaquer une voiture.

Il y avait donc double raison pour que cette maxime fût inscrite dans la constitution.

L'article dit encore : que « dans aucun procès criminel personne ne sera tenu d'être témoin contre soi-même, et que personne ne perdra sa vie, sa liberté, ou sa propriété sans forme de procès. » Sauf la première clause, c'est le droit commun des peuples civilisés.

Mais vous remarquerez qu'en Amérique personne n'est tenu de témoigner contre soi-même; l'accusé n'est point obligé de répondre si on ne fournit pas de preuves contre lui. C'est un droit que la constitution lui reconnaît. L'accusé est défendeur, c'est à l'accusation de tout prouver. Ce principe vient d'Angleterre, où il est considéré comme une des plus sûres garanties de la liberté. Enfin l'article ajoute qu'on ne pourra prendre une propriété privée pour l'usage public sans une juste compensation; c'est l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ce mot *compensation* sonne mieux à mon oreille que le mot indemnité qui semble indiquer une faveur et presque une aumône.

Du reste, c'est à l'Angleterre et à l'Amérique que nous avons pris le jury d'expropriation.

Le sixième article décide que :

« Dans toute poursuite criminelle, l'accusé aura droit à être jugé (*tried*) promptement et publiquement par un jury impartial, pris dans l'État et le district où le crime a été commis.

« Il aura droit d'être informé de la nature et de la cause de l'accusation, d'être confronté avec les témoins à charge, d'assigner des témoins à décharge, et d'être assisté d'un conseil pour sa défense. »

Tout cela, ce sont des libertés anglaises qu'on a mises

en dépôt dans la constitution, pour y être en quelque façon sanctifiées.

Le septième article est particulier aux Anglais, il me serait difficile de vous l'expliquer en détail; il concerne le jury civil pour lequel les Américains ont un amour très-vif, auquel les Anglais se sont montrés aussi très-attachés, mais qu'aujourd'hui en Angleterre on abandonne peu à peu, parce qu'on peut avoir de meilleures garanties de justice avec des juges ordinaires.

L'article VIII nous ramène au droit criminel.

« Art. VIII. — On n'exigera point de cautions excessives; on n'imposera point d'amendes excessives; on n'infligera pas de châtiments cruels et inusités. »

C'est la copie du bill des droits de 1689. C'est un anathème contre la torture qui, en France, a duré jusqu'en 1788, malgré les chaleureux écrits de Voltaire contre cette horrible institution.

Quant aux autres points : « on n'imposera pas de cautions ni d'amendes excessives, » ce sont des dispositions fort sages. Vous savez que dans la plupart des cas criminels, la justice peut accorder la liberté sous caution. Mais qu'entend-on par « excessives? » car ce qui est excessif pour les uns peut être modéré pour les autres? Si on demande trois mille francs à un ouvrier, cela peut être excessif; mais si on demande trois mille francs à une personne qui a deux cent mille livres de rente, et qui menace de faire banqueroute, cela n'est

pas excessif. En Amérique, l'individu qui se croit lésé, l'ouvrier à qui vous demandez trois mille francs, et qui trouve cette caution excessive, peut s'adresser aux tribunaux fédéraux. Il se trouve donc un tribunal pour juger la justice elle-même. En fait, les cautions en Amérique, comme en Angleterre, sont modérées et à la portée de chacun.

Voilà le bill des droits.

Les neuvième et dixième amendements répondent à ce scrupule que je vous ai signalé chez les Américains, en ce qui touche aux pouvoirs du Congrès et aux limites qu'ils ont entendu lui assigner.

« Art. IX. — Dans la constitution, l'énumération de certains droits ne sera pas entendue de manière à nier ou affaiblir les autres droits que le peuple s'est réservés. »

« Art. X. — Les pouvoirs que la constitution ne délègue pas aux États-Unis, ou n'interdit pas aux États, sont réservés à chaque État respectivement, ou au peuple. »

Ainsi il n'est pas permis au Congrès de dire : « La constitution réserve au peuple le droit de se réunir, mais elle ne parle point du droit de s'associer; nous permettons les réunions publiques, mais nous défendons l'association. »

En Amérique on raisonne en sens contraire. La loi ne parle pas du droit d'association, c'est un droit que le Congrès ne peut régler; le peuple se l'est réservé; vous ne pouvez interpréter la constitution de manière à diminuer la liberté.

En d'autres termes, toutes les fois que la constitution

ne dit pas : « Tel droit n'appartient pas aux États, » par exemple : « Il est interdit aux États de faire du papier-monnaie, » voici comment on raisonne en Amérique : « La constitution autorise le Congrès à faire telle chose, elle est muette sur tel point ; donc, en ce point, le droit appartient au peuple ou aux États, attendu que le silence de la loi profite au peuple et aux États. Ce silence prouve qu'ils n'ont point abandonné leur droit en faveur de l'Union. » Il en est de même pour les constitutions particulières ; tout ce qui n'est pas délégué à l'État est réservé au peuple.

Vous voyez combien ces deux amendements donnent un caractère spécial à la constitution. Aux États-Unis, tous les pouvoirs sont délégués, on ne peut les étendre ; le Congrès doit se renfermer dans la lettre de la loi. Loin de vouloir déléguer au Congrès toute la puissance du pays, on a pensé au contraire à l'enfermer dans un cercle qu'il ne puisse pas franchir. C'est le contraire chez nous. Par exemple, la constitution de 1848 déclare que le peuple français délègue le pouvoir législatif à une assemblée unique. Il n'y a aucune restriction. Voilà donc une assemblée qui fera de nous ce qu'elle voudra, et qui pourra légalement, sinon constitutionnellement, déporter les citoyens sans les faire juger par un jury. Où est la garantie de la liberté ? Et chez nous qu'est-ce que la loi ? Nous la définissons comme faisait la constitution de l'an III : la volonté générale exprimée par la majorité des citoyens ou de leurs représentants. C'est là une grande erreur, car les représentants ne sont pas toujours les représentants de la majorité du pays. Vous leur donnez

ainsi un pouvoir absolu; vous admettez que toutes les usurpations qu'ils peuvent se permettre sont l'expression de la volonté populaire. Aussi quand vous défendez la liberté de votre conscience, vos libertés individuelles, on vous dit : « la nation veut cela, » et ce mot vous écrase. Non, il n'est pas vrai que la nation veuille cela; les représentants ne sont pas la nation, ils sont les mandataires de la nation: A ce titre il faut les charger d'exercer une certaine portion de pouvoir; mais leur donner une autorité illimitée, c'est constituer le despotisme; et le despotisme législatif n'est qu'une des plus mauvaises formes de la tyrannie. C'est la tyrannie sans responsabilité.

Vous voyez comment ce droit de la souveraineté populaire, placé sous la garantie de la constitution, est fait pour que chaque député se tienne dans ses devoirs et n'oublie jamais qu'il est le mandataire de ses électeurs.

Il est très-commode de dire : « Je suis le député de chaque électeur pris individuellement, donc je suis le souverain. » C'est l'histoire de la servante du curé qui dit le premier mois : « les poules de M. le curé; » le second mois : « nos poules, » et le troisième : « mes poules. » En Amérique, il faut toujours dire : « les poules de la nation. »

Tels sont les dix amendements qui furent ajoutés à la constitution en 1789, et adoptés en 1791.

Depuis lors il y a eu deux autres amendements faits à la constitution. Il y en a un qui fut proposé en 1794 et adopté en 1798. L'autre est de 1802.

Ces deux amendements, je vous en donnerai seulement l'analyse.

- Lorsqu'on forma le pouvoir judiciaire des États-Unis, on voulut que lorsqu'il y aurait un procès entre deux États, il fût porté devant la Cour fédérale; de même on décida que lorsqu'un citoyen poursuivrait un citoyen d'un autre État, ce serait aussi la Cour fédérale qui jugerait.

On avait même décidé que lorsqu'un citoyen poursuivrait un État qui ne serait pas le sien, l'affaire serait renvoyée à la Cour fédérale. Ce dernier point avait blessé les Etats; ils disaient: « Quand nous sommes demandeurs, on conçoit que l'individu que nous attaquons ne vienne pas plaider devant nous; mais quand on nous assigne, qu'on vient nous faire un procès, il semble que le respect de la souveraineté qu'on nous a laissée, exige que nous jugions sur notre propre terrain. »

Le onzième amendement décida donc que, lorsqu'un citoyen poursuivrait un Etat, c'est la juridiction de cet État qui jugerait.

Le douzième amendement a été adopté en 1802.

Dans la constitution il y avait une lacune. On avait dit qu'on mettrait deux noms dans l'urne pour nommer un président et un vice-président, mais on n'avait pas dit comment on distinguerait le président et le vice-président. L'idée du législateur avait été qu'en prenant les deux noms qui avaient le plus de voix, on aurait ainsi pour les deux premières fonctions de l'État les deux hommes les plus populaires de l'Amérique.

On n'avait pas songé à l'égalité possible des suffrages; il suffisait cependant que les mêmes électeurs s'accordassent sur deux noms, pour que les deux candidats eussent le même nombre de voix, sans qu'on pût distinguer à qui appartenait la primauté. C'est ce qui arriva en 1801 pour Jefferson et Aaron Burr. Suivant toute apparence, c'était Jefferson qu'on avait voulu nommer président; mais en droit, il n'y avait pas d'élection, chacun des candidats ayant réuni le même nombre de voix, et chacun ayant la majorité légale. C'était à la Chambre des représentants que revenait l'élection. Les partis étaient très-animés, ce fut à qui ne céderait pas. Il fallut trente-six tours de scrutin pour décider que Jefferson serait président. Pour éviter le retour d'une semblable difficulté, on fit un amendement pour décider qu'on voterait par scrutin et par bulletin séparé pour la nomination du président et pour celle du vice-président. C'est là le dernier amendement qu'on ait fait à la constitution.

Il est probable que nous sommes destinés à en voir d'autres. Aujourd'hui il y en a un qui est demandé par tout le monde : c'est l'abolition de l'esclavage[1]. En outre, un jour ou l'autre, il est possible qu'on prolonge a durée des fonctions du président, en le déclarant non rééligible, comme on l'a fait dans les États confédérés. Il y a eu de tels abus, sous le général Jackson, qu'il sera, je crois, très-sage d'imiter ce qu'on a fait dans la confédération du Sud, d'élire le pré-

1. Il a été voté par le Congrès et adopté par le pays en 1866.

sident pour six ans et de le déclarer non rééligible. Il se peut aussi que, dans un temps plus ou moins éloigné, et dans le Nord comme dans le Sud, on donne aux membres du cabinet le droit de venir dans les chambres. En d'autres termes, on s'aperçoit, en Amérique, qu'un président nommé pour quatre ans, sans ministres responsables devant les chambres, donne moins de garantie au respect de la volonté populaire, aux idées d'amélioration, que le système anglais, où le ministère est sans cesse sous la main du parlement. C'est une façon d'avoir une certaine influence sur le président, et de ne pas tomber dans cet inconvénient d'avoir, pendant quatre ans, un président qui peut tenir le Congrès en échec.

C'est ici que finit l'histoire de la constitution, et en même temps, à mon grand regret, le cours de cette année.

Quelles sont les raisons qui m'ont décidé depuis trois ans à m'occuper des États-Unis?

Il y en a d'abord une que j'avoue très-sincèrement, c'est l'intérêt que je prends aux États-Unis, à cette grande république si indignement calomniée depuis le commencement de la guerre actuelle.

Je ne sais ce qu'on n'a pas dit pour affaiblir une des plus grandes choses que j'aie vues dans le monde, un peuple qui se lève pour défendre la patrie! On a dit: « Ce n'est pas une patrie, les États-Unis, c'est une confédération; les États peuvent se séparer quand ils veulent. »

Voilà ce que je nie. En 1788, le Sud a adopté la constitution sans esprit de retour. Nous avons vu qu'elle a été faite pour et par le peuple américain; que Patrick Henry se plaignait qu'on lui eût imposé une union au lieu d'une confédération; et si vous voulez lire les solennels adieux de Washington, vous y verrez que l'Union est le palladium de la liberté, que quiconque osera l'attaquer doit être déclaré traître, que là est le salut de l'avenir; en d'autres termes, que la constitution a été faite par et pour un grand peuple, tout aussi patriote et tout aussi amoureux de l'unité nationale que le sont les Français et les Anglais. Quel est donc, sur le nouveau continent, l'homme qui ne se glorifie d'être citoyen américain?

J'ai voulu aussi, je l'avoue, rendre justice à des institutions admirables, à la durée desquelles nous avons plus d'intérêt que nous ne pensons. On parle de la solidarité des peuples, j'y crois beaucoup. Ce n'est pas que je pense que nous devions être constamment en guerre pour tous les peuples du monde; mais je sens que nous sommes solidaires du bien qui élève et du mal qui accable les autres nations. Nous souffrons quand le despotisme grandit dans un pays et que la liberté faiblit dans un autre. Il est impossible que la Russie soit un pays despotique sans que l'Allemagne ne soit menacée, et qu'en France la liberté ne s'en ressente; et il est impossible qu'il y ait par delà les mers un grand pays de trente millions d'habitants qui jouisse de la liberté sans que l'Europe n'en éprouve le contre-coup. Dans un siècle de publicité, croyez-vous

qu'une nation qui voit un peuple s'enrichir par la liberté commerciale s'en tiendra longtemps à une admiration platonique? Non, il lui faudra sa part de cette vérité nouvelle qui enfante la prospérité. Il en est de même pour la liberté politique. S'il est vrai qu'elle donne la paix, la moralité, la richesse, pourquoi donc en laisserions-nous le monopole à des peuples qui ne sont ni mieux doués, ni plus généreux que nous?

Enfin, il y a une dernière raison. Je pensais surtout à mon pays, à la France. Les peuples ne sont pas faits pour vivre dans l'isolement; il leur faut apprendre à se connaître et à s'estimer les uns les autres. Ce n'est pas seulement pour les choses matérielles que les peuples gagnent à commercer; il y a aussi un commerce d'idées qui est plus nécessaire que tous les autres, c'est dans celui-là surtout que l'échange fait la fortune des deux parties.

J'ai pensé, dès le premier jour, au danger de cette étude. Quand on parle des peuples étrangers pour en faire l'éloge, on blesse, en France, certaines susceptibilités. Nous avons, en France, des gens très-honorables qui, à tout éloge de l'étranger, à toute critique de nos défauts (car nous en avons), sont toujours prêts à vous répondre : « Je suis Français. » On appelle cela du chauvinisme, quand on n'est pas poli; mais quand on est poli, cela s'appelle un excès de patriotisme, ce qui veut dire aveuglement ou ignorance. Au fond cela n'est pas sérieux. Est-ce que dans toutes les branches de l'activité humaine nous ne sommes pas sans cesse occupés à chercher ce que nous pouvons imiter? En peinture,

nous faisons étudier par nos jeunes artistes les chefs-d'œuvre de Raphaël. Nous avons l'école de Rome. Qu'est-ce que nous allons faire à Rome, sinon nous assimiler les grands peintres de la Renaissance? Ces peintres ne sont pas Français. En sculpture, en architecture, nous faisons de même, nous envoyons nos jeunes sculpteurs en Grèce. Phidias est-il Français? En est-il moins notre maître? Nous allons en chemin de fer, c'est un Anglais qui a inventé les chemins de fer; en bateau à vapeur, c'est un Américain qui l'a créé. Est-ce que nous allons dire aux Anglais : nous sommes Français, nous ne voulons pas de vos chemins de fer? aux Américains : nous sommes Français, nous ne voulons pas de vos bateaux à vapeur? Non, nous faisons mieux; nous empruntons à nos rivaux ces inventions qui les enrichissent. Nous les transformons, nous avons des bateaux à vapeur qui sont français, des chemins de fer qui sont français, et un beau jour nous perfectionnons ces inventions que nous empruntent à leur tour les Américains et les Anglais. Le monde est ainsi un lieu d'échanges perpétuels, où le génie d'un peuple profite à tous, et où tous profitent du progrès de chacun, à la seule condition de ne pas se cantonner dans leur ignorance et leur vanité.

Eh bien, il y a des peuples mieux servis par la fortune, par les événements, par leur sagesse peut-être, et qui ont su faire de la liberté politique quelque chose de durable et de fécond. Voilà ce que j'ai cherché en Amérique. Voilà un pays qui a prospéré à l'abri d'une constitution tellement respectée, que, dans la guerre civile, chacun se la dispute. Il y a là

un grand enseignement; j'ai voulu vous signaler les mérites de cette constitution et les défauts des nôtres. En agissant ainsi, je ne crois pas avoir été mauvais patriote, et l'attention avec laquelle vous m'avez toujours écouté m'a confirmé dans cette conviction. Ce que je veux, c'est faire de la France le modèle des nations, en politique comme dans le reste. Nous avons été souvent les premiers par les armes, les lettres, les arts; pourquoi ne serions-nous pas les premiers par la liberté?

APPENDICE

CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS

NOUS, LE PEUPLE DES ÉTATS-UNIS, en vue de former une nnion plus parfaite, d'établir la justice, d'assurer la tranquillité domestique, de pourvoir à la défense commune, d'accroître le bien-être général et d'assurer à nous-mêmes et à notre postérité les bienfaits de la liberté, ordonnons et établissons la présente Constitution pour les États-Unis d'Amérique.

ARTICLE PREMIER.

SECTION I.

1. Tous les pouvoirs législatifs accordés par le présent acte seront confiés à nn Congrès des États-Unis, qni sera composé d'un Sénat et d'une Chambre des Représentants.

SECTION II.

1. La Chambre des Représentants se composera de membres choisis, tous les deux ans, par le peuple des divers États; les électeurs, dans chaque État, devront réunir les qnalités reqnises pour les électeurs de la branche la plus nombreuse de la Législature de l'État.

2. Nul ne pourra être Représentant s'il n'a pas atteint l'âge de vingt-cinq ans, s'il n'est pas depuis sept ans citoyen des États-Unis, et s'il n'habite pas, à l'époqne de l'élection, l'État où il aura été nommé.

3. Les Représentants, ainsi que les taxes directes, seront répartis

entre les divers États qui feront partie de l'Union, selon le nombre des habitants. Ce nombre se déterminera en ajoutant, à la totalité des personnes libres (y compris les engagés à terme, et excepté les Indiens non taxés) les trois cinquièmes du reste de la population. Le premier recensement se fera dans les trois ans qui suivront la première réunion du Congrès des États-Unis, et ensuite tous les dix ans, selon qu'il sera réglé par la loi. Il ne devra pas y avoir plus d'un Représentant par trente mille âmes; mais chaque État aura au moins un Représentant. En attendant que le prochain recensement se fasse, l'État de New-Hampshire aura le droit d'en élire trois; le Massachusetts, huit; Rhode-Island et Providence-Plantations, un; le Connecticut, cinq; New-York, six; New-Jersey, quatre; la Pensylvanie, huit; le Delaware, un; le Maryland, six; la Virginie, dix; la Caroline du Nord, cinq; la Caroline du Sud, cinq; la Géorgie, trois.

4. Lorsqu'il surviendra une vacance dans la représentation d'un État, l'autorité exécutive dudit État lancera des *writs* d'élection pour remplir ces vacances.

5. La Chambre des Représentants choisira son président et ses autres officiers; elle aura seule le droit d'*impeachment*.

SECTION III.

1. Le Sénat des États-Unis sera composé de deux Sénateurs pour chaque État, choisis pour six ans, par la Législature de chaque État; chaque Sénateur aura une voix.

2. Aussitôt qu'ils se réuniront, après la première élection, ils seront partagés, aussi également que possible, en trois classes. Les siéges des Sénateurs de la première classe seront vacants à l'expiration de la deuxième année; ceux de la seconde classe, à la fin de la quatrième année; et ceux de la troisième classe, à la fin de la sixième année; de telle sorte qu'il sera procédé tous les deux ans à l'élection d'un tiers des membres du Sénat. Si, dans l'intervalle des sessions de la Législature d'un État, il se produit une vacance par suite de démission ou autrement, le pouvoir exécutif de cet État pourra faire une nomination temporaire jusqu'à la prochaine réunion de la Législature, qui alors remplira la vacance.

3. Nul ne pourra être Sénateur, s'il n'a pas atteint l'âge de trente ans; s'il n'est pas depuis neuf ans citoyen des États-Unis, et si, au moment de son élection, il n'habite pas l'État pour lequel il aura été nommé.

4. Le Vice-Président des États-Unis sera président du Sénat, mais ne pourra voter qu'en cas de partage.

5. Le Sénat choisira ses autres officiers, ainsi qu'un président *pro tempore*, en l'absence du Vice-Président de la République, ou dans le

cas où ce dernier remplirait les fonctions de Président des États-Unis.

6. Le Sénat aura seul le pouvoir de juger tous les *impeachments*. Quand il procédera comme Cour de justice, ses membres seront soumis au serment ou à la simple affirmation. Quand il s'agira de juger le Président des États-Unis, le grand juge[1] présidera le Sénat. Personne ne pourra être condamné sans le concours des deux tiers des membres présents.

7. En cas d'*impeachment*, le jugement ne pourra prononcer que la destitution et l'incapacité de remplir, sous le gouvernement des États-Unis, aucune fonction honorifique, de confiance ou salariée; mais le condamné n'en restera pas moins sujet à être mis en accusation, examiné, jugé et puni suivant la loi.

SECTION IV.

1. La Législature de chacun des États prescrira le temps, le lieu et le mode des élections des Sénateurs ou des Représentants; mais le Congrès pourra toujours, par une loi spéciale, faire ou modifier ces règlements, sauf en ce qui concerne le lieu où devra se faire le choix des Sénateurs.

2. Le Congrès s'assemblera au moins une fois chaque année; cette réunion aura lieu le premier lundi de décembre, à moins que, par une loi, le Congrès ne fixe un autre jour.

SECTION V.

1. Chaque Chambre vérifiera les pouvoirs et validera l'élection de ses membres; la majorité de chacune d'elles suffira pour la validité des délibérations; mais un nombre moindre pourra s'ajourner de jour en jour, et pourra être autorisé à forcer les membres absents à se présenter, de la façon et sous telle pénalité que chacune des Chambres jugera convenable d'établir.

2. Chaque Chambre pourra faire son règlement, punir ses membres en cas de désordre, et même expulser un membre à la majorité des deux tiers des voix.

3. Chaque Chambre tiendra un journal de ses séances, et le publiera de temps en temps, sauf les parties qu'elle jugera devoir tenir secrètes; les OUI et les NON des membres de chacune d'elles seront consignés au journal, si la cinquième partie des membres présents en exprime le désir.

4. Pendant la session du Congrès, aucune des deux Chambres ne

1. *Chief justice.*

pourra, sans le consentement de l'autre, s'ajourner pour plus de trois jours, ni se transporter dans un autre lieu que celui où siégeront les deux Chambres.

SECTION VI.

1. Les Sénateurs et les Représentants recevront, pour leurs services, une indemnité qui sera réglée par la loi, et payée par le Trésor des États-Unis. En aucun cas, sauf celui de trahison, félonie ou violation de la paix, ils ne pourront être arrêtés pendant la session, ni à domicile, ni en se rendant à la séance ou en en revenant; ils ne pourront être interpellés dans aucun autre lieu pour un discours ou un débat dans l'une des deux Chambres.

2. Durant le temps pour lequel il aura été élu, aucun Sénateur ou Représentant ne pourra être nommé à aucune fonction publique sous l'autorité des États-Unis, qui aura été créée, ou dont les émoluments auront été augmentés pendant cette même période; et personne exerçant une fonction publique sous l'autorité des États-Unis ne pourra être membre d'aucune des deux Chambres, en continuant à remplir cette fonction.

SECTION VII.

1. Tout bill relatif à la levée des impôts devra prendre naissance à la Chambre des Représentants; mais le Sénat pourra y proposer ou y voter des amendements, comme aux autres lois.

2. Tout bill qui aura passé à la Chambre des Représentants et au Sénat devra, avant de devenir loi, être présenté au Président des États-Unis. S'il l'approuve, il le signera; mais, s'il ne l'approuve pas, il le renverra avec ses objections à la Chambre où le bill a commencé; cette Chambre fera transcrire textuellement les objections du Président sur son journal, et procédera à un nouvel examen du bill. Si, après ce second examen, les deux tiers des membres de cette Chambre sont d'accord pour voter la loi, le bill, toujours accompagné des objections présidentielles, sera envoyé à l'autre Chambre, qui l'examinera de même une seconde fois; et, s'il est approuvé par les deux tiers de cette Chambre, le bill deviendra loi. Mais, dans tous les cas de ce genre, les deux Chambres voteront par *oui* et *non*, et chacune d'elles portera sur son journal le nom des membres qui voteront pour ou contre la loi. Dans le cas où un bill ne serait pas renvoyé par le Président dix jours après qu'il lui aura été présenté (en exceptant les dimanches), le bill sera loi, comme si le Président l'avait signé, à moins que le Congrès en s'ajournant n'en empêche le renvoi, auquel cas le bill ne sera pas loi.

3. Tout ordre, toute résolution ou tout vote qui exige le concours

du Sénat et de la Chambre des Représentants (à l'exception des questions d'ajournement) devra être présenté au Président des États-Unis, et devra être approuvé par lui avant d'avoir effet; en cas de désapprobation de la part du Président, il faudra qu'il soit voté de nouveau par les deux tiers du Sénat et de la Chambre des Représentants, suivant les règles relatives aux bills.

SECTION VIII.

Le Congrès aura le pouvoir :

1° D'établir et lever des taxes, droits, impôts et accises ; de payer les dettes et pourvoir à la défense commune et au bien-être général des États-Unis; mais tous droits, impôts et accises seront uniformes dans toute l'étendue des États-Unis;

2° De faire des emprunts au nom des États-Unis;

3° De régler le commerce avec les nations étrangères, les tribus indiennes et d'État à État;

4° D'établir une règle uniforme de naturalisation, et des lois uniformes sur les banqueroutes dans tous les États-Unis;

5° De battre monnaie, d'en régler la valeur ainsi que celle des monnales étrangères, et de fixer l'étalon des poids et mesures;

6° D'assurer le châtiment des contrefacteurs des valeurs publiques et de la monnaie des États-Unis;

7° D'établir des bureaux et des routes de poste,

8° D'encourager le progrès des sciences et des arts utiles, en garantissant pour un certain temps aux auteurs et aux inventeurs un droit exclusif sur leurs écrits et découvertes;

9° De constituer les Tribunaux inférieurs à la Cour suprême;

10° De définir et châtier les actes de piraterie et de félonie commis en pleine mer, ainsi que les atteintes portées au droit des gens;

11° De déclarer la guerre, d'accorder des lettres de marque et de représailles, et de faire les règlements touchant les prises sur terre et sur mer;

12° De lever et entretenir des armées. Mais aucune destination de fonds ne pourra être faite à cet effet pour un plus long temps que deux ans;

13° De créer et d'entretenir une marine;

14° De faire des règlements pour l'organisation et l'administration des forces de terre et de mer;

15° D'appeler, en cas de besoin, la milice sous les armes pour faire exécuter les lois de l'Union, réprimer les insurrections et repousser les invasions;

16° D'organiser, armer et discipliner la milice, et diriger celle qui

serait employée au service des États-Unis, en réservant à chaque État le droit de nommer les officiers de sa milice, et d'exercer celle-ci selon la discipline prescrite par le Congrès;

17° D'exercer exclusivement le pouvoir législatif, dans quelque cas que ce soit, sur tel district (d'une étendue moindre de dix milles carrés) qui pourra, par une cession de quelque État, acceptée par le Congrès, devenir le siége du gouvernement des États-Unis [1], ainsi que sur tout emplacement acheté du consentement de la Législature d'un État, pour y construire des forts, magasins, arsenaux, chantiers et autres établissements d'utilité publique;

18° Et de faire toutes les lois qui seront nécessaires et convenables pour mettre à exécution les pouvoirs ci-dessus énumérés, et tous ceux dont la présente Constitution investit le gouvernement des États-Unis, un de ses départements ou de ses officiers.

SECTION IX.

1. L'immigration ou importation de toutes personnes, que l'un quelconque des États maintenant existants jugera convenable d'admettre, ne sera pas interdite par le Congrès avant l'année mil huit cent huit; mais une taxe ou droit pourra être imposée sur cette importation, à charge de ne pas excéder dix dollars par personne [2].

2. Le privilége d'*habeas corpus* ne pourra être suspendu, à moins que la sûreté publique ne l'exige, en cas de rébellion ou d'invasion.

3. Aucun bill d'*attainder*, aucune loi rétroactive ne pourront être décrétés.

4. Aucune capitation ni autre taxe directe ne pourra être imposée, si ce n'est en proportion du recensement ou dénombrement ci-dessus ordonné.

5. Aucune taxe, aucun droit ne pourra être mis sur les articles exportés de l'un quelconque des États.

6. Aucun règlement de commerce ni de revenu ne pourra donner la préférence aux ports d'un des États sur les ports d'un autre; aucun navire parti d'un des États ou à destination de l'un d'eux ne sera obligé d'entrer dans un autre État, d'en sortir, ni d'y acquitter des droits d'aucune espèce.

7. Aucune somme ne sortira du Trésor qu'en vertu d'une allocation légale; il sera publié périodiquement un état régulier de toutes les recettes et dépenses publiques.

1. Ce territoire, acheté au Maryland, forme aujourd'hui le district de Colombie; c'est là qu'on a construit la ville de Washington.

2. C'est de la traite des noirs qu'il s'agit.

8. Les États-Unis ne conféreront aucun titre de noblesse. Aucun fonctionnaire public ne pourra, sans le consentement du Congrès, accepter de don, d'émolument, d'emploi ou de titre, quel qu'il soit, de la part d'un roi, d'un prince ou d'un État étranger.

SECTION X.

1. Aucun des États ne pourra conclure de traité, faire d'alliance, ni de confédération, délivrer des lettres de marque et de représailles, frapper monnaie, émettre du papier-monnaie, donner cours légal pour le paiement des dettes à aucune autre valeur que la monnaie d'or ou d'argent, passer des bills d'*attainder* ni faire de loi rétroactive, ou portant atteinte aux obligations des contrats, ni conférer de titres de noblesse.

2. Aucun des États ne pourra, sans le consentement du Congrès, imposer de droits ou de taxes sur les importations ou les exportations, sauf ce qui pourra être absolument nécessaire pour l'exécution de ses lois d'inspection; le produit net de tous droits et impôts mis par un État sur les importations ou les exportations rentrera directement au Trésor public, et toutes ces lois seront soumises à la révision et au contrôle du Congrès.

3. Aucun des États ne pourra, sans le consentement du Congrès, créer aucun droit de tonnage, maintenir des troupes ou des vaisseaux de guerre en temps de paix, conclure aucun arrangement ni contrat avec un autre État ou avec une puissance étrangère, ni s'engager dans aucune guerre, à moins qu'il ne soit lui-même envahi ou en un danger si pressant qu'il n'admette point de délai.

ARTICLE II.

SECTION I.

1. Le Pouvoir exécutif est conféré à un Président des Etats-Unis d'Amérique. Il restera en fonctions pendant une période de quatre années, et sera élu de la manière suivante, en même temps que le Vice-Président, choisi pour la même période.

2. Chaque État nommera, suivant le mode prescrit par sa Législature, un nombre d'électeurs égal à la totalité des Sénateurs et des Représentants que l'État a le droit d'envoyer au Congrès; mais aucun Sénateur ou Représentant, ni aucun fonctionnaire des États-Unis, ne pourra être nommé électeur.

{Les électeurs s'assembleront dans leurs États respectifs, et voteront au scrutin pour deux personnes, dont l'une au moins ne résidera pas dans l'État. Ils dresse-

ront une liste de toutes les personnes poor lesquelles ils auront voté et du nombre de voix obtenu par chacune d'elles; cette liste sera signée et certifiée par eux, et transmise, cachetée, au siége du département des États-Unis, à l'adresse du président du Sénat. Le président du Sénat ouvrira toutes les listes en présence du Sénat et de la Chambre des représentants, et les votes seront comptés. Le candidat ayant réuni le plus grand nombre de voix sera le Président, si ce nombre forme la majorité du total des électeurs; s'il se trouve plus d'un candidat qui réunisse cette majorité, et que le nombre des voix données à chacun d'eux soit égal, la Chambre des représentants choisira immédiatement au scrutin l'un d'entre eux pour Président; si aucun des candidats n'a obtenu la majorité, la même Chambre choisira de même le Président parmi les cinq candidats qui seront les premiers sur la liste. Mais, dans le choix du Président, les votes seront pris par États, la représentation de chaque État n'ayant qu'une seule voix; la présence d'un ou plusieurs membres, des deux tiers des États, constituera, à cet effet, le nombre suffisant, et il faudra la majorité de tous les États pour que le choix soit valable. Dans tous les cas, le choix du Président une fois fait, le candidat ayant réuni le plus grand nombre de voix d'électeurs sera Vice-Président. Mais s'il y avait encore deux ou plusieurs candidats ayant un nombre de voix égal, le Sénat choisirait au scrutin, parmi eux, le Vice-Président [1].]

3. Le Congrès peut fixer le temps où l'on choisira les électeurs, et le jour où ceux-ci voteront; ce jour sera le même dans toute l'étendue des États-Unis.

4. Nul ne pourra être élu Président, s'il n'est pas né citoyen, ou s'il n'est pas citoyen des États-Unis à l'époque de l'adoption de la présente Constitution; s'il n'a atteint l'âge de trente-cinq ans, et s'il ne réside pas aux États-Unis depuis quatorze ans.

5. Dans le cas où le Président serait destitué, où il viendrait à mourir, à donner sa démission, ou à être incapable de s'acquitter de sa fonction et de ses devoirs, il serait remplacé par le Vice-Président. Le Congrès peut, par une loi, pourvoir au cas de destitution, mort, démission ou incapacité, tant du Président que du Vice-Président, en désignant le fonctionnaire qui remplira les fonctions de Président, et cet officier agira comme Président jusqu'à ce que l'incapacité ait disparu, ou qu'un nouveau Président ait été élu.

6. A des termes fixes, le Président recevra en échange de ses services une indemnité qui ne pourra être ni augmentée, ni diminuée pendant toute la période pour laquelle il aura été élu; pendant cette même période, il ne pourra recevoir d'autres émoluments ni de l'Union, ni d'aucun des États.

7. Avant d'entrer en charge, le Président prêtera le serment ou l'affirmation qui suit :

« Je jure (ou affirme) solennellement que je remplirai fidèlement la fonction de Président des États-Unis, et que je ferai de mon mieux

1. Annulé par le douzième amendement de la Constitution. V. *infra*, p. 572.

pour maintenir, protéger et défendre la Constitution des États-Unis. »

SECTION II.

1. Le Président sera commandant en chef de l'armée et de la marine des États-Unis, et de la milice des divers États lorsqu'elle sera appelée au service actif des États-Unis; il pourra demander l'opinion par écrit du principal officier de chacun des départements exécutifs, sur tout sujet relatif aux devoirs de leurs fonctions respectives; il aura le droit d'accorder des commutations et pardons pour les crimes et délits commis envers les États-Unis, excepté dans le cas d'*impeachment*.

2. Il aura le pouvoir de conclure des traités sur et avec l'avis et le consentement du Sénat, pourvu que les deux tiers des Sénateurs présents y consentent; il nommera également, avec l'avis et le consentement du Sénat, les ambassadeurs et autres ministres publics, les consuls, les juges de la Cour suprême et tous les autres fonctionnaires des États-Unis, à la nomination desquels il n'est pas autrement pourvu par la présente loi, et dont les emplois seront créés par des lois spéciales. Mais le Congrès pourra, par une loi, attribuer la nomination des employés inférieurs, quels qu'ils soient, soit au Président seul, soit aux cours de justice, soit aux chefs de départements.

3. Le Président aura le droit de pourvoir aux vacances qui se présenteront dans l'intervalle des sessions du Sénat, en délivrant des commissions qui expireront à la fin de la prochaine session.

SECTION III.

1. Le Président informera de temps en temps le Congrès de l'état de l'Union, et recommandera à son examen toutes les mesures qu'il croira nécessaires et convenables. Dans les occasions extraordinaires, il pourra convoquer les deux Chambres ou l'une d'elles, et, dans le cas où il y aurait désaccord entre elles au sujet de l'époque de leur ajournement, il pourra fixer lui-même l'époque qui lui paraîtra convenable. Il recevra les ambassadeurs et autres ministres publics; il veillera à la fidèle exécution des lois, et délivrera leurs brevets à tous les fonctionnaires des États-Unis.

SECTION IV.

1. Le Président, le Vice-Président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs fonctions dans le cas où ils seront mis en accusation et convaincus de trahison, concussion ou autres crimes et méfaits.

ARTICLE III.

SECTION I.

1. Le pouvoir judiciaire des États-Unis sera confié à une Cour suprême et à telles cours inférieures que le Congrès jugera nécessaire de créer et d'établir. Les juges de la Cour suprême et des cours inférieures conserveront leur poste tant que leur conduite sera bonne [1], et recevront, à des termes fixés, une indemnité qui ne pourra être diminuée pendant la durée de leurs fonctions.

SECTION II.

1. Le pouvoir judiciaire s'étendra à tous les cas de droit ou d'équité qui naîtront de la présente Constitution, des lois des États-Unis, des traités conclus ou à conclure sous leur autorité; — à tous les cas concernant les ambassadeurs et autres ministres publics ou consuls; — à tous les cas d'amirauté et de juridiction maritime; — aux différends dans lesquels les États-Unis seront partie; — aux contestations entre deux ou plusieurs États; — entre un État et des citoyens d'un autre État; — entre des citoyens de divers États; — entre citoyens du même État réclamant la propriété de terres concédées par d'autres États; — entre un État ou ses citoyens et des États, citoyens ou sujets étrangers.

2. Dans tous les cas concernant les ambassadeurs, ministres publics et consuls, et dans ceux où un État sera partie, la Cour suprême jugera directement. Dans tous les autres cas mentionnés ci-dessus, la Cour suprême aura une juridiction d'appel, tant en droit qu'en fait, sous telles règles et exceptions qui seront faites par le Congrès.

3. Hormis le cas d'*impeachment*, tous les crimes seront jugés par un jury, et le jugement se fera dans l'État même où le crime aura été commis; mais, lorsqu'il n'aura pas été perpétré dans un des États, le jugement aura lieu à tel ou tels endroits qui seront désignés par une loi du Congrès.

SECTION III.

1. Le crime de trahison envers les États-Unis consistera seulement à susciter une guerre contre eux, à se joindre à leurs ennemis, ou à leur donner aide et soutien. Nul ne pourra être convaincu de trahison que sur le témoignage de deux témoins déposant sur le même fait, ou sur son propre aveu en séance publique de la cour.

1. C'est-à-dire seront inamovibles.

2. Le Congrès aura la faculté de fixer la peine de la trahison, mais la condamnation ne pourra emporter corruption du sang ou confiscation que durant la vie de la personne condamnée.

ARTICLE IV.

SECTION I.

1. Dans chaque État, il sera ajouté foi entière aux actes publics, procès-verbaux et procédures judiciaires d'un autre État. Le Congrès pourra, par des lois générales, prescrire la manière dont il devra être justifié de ces actes ou pièces, et l'effet qu'ils devront avoir.

SECTION II.

1. Les citoyens de chacun des États auront droit à tous les priviléges et immunités des citoyens dans les autres États.

2. Tout accusé de trahison, félonie ou autre crime, qui échappera à la justice d'un État, et sera trouvé dans un autre, devra, sur la demande de l'autorité exécutive de l'État qu'il a fui, être livré à cet État, et y être reconduit pour y passer en jugement.

3. Toute personne obligée à un service ou à un travail dans un État, conformément à ses lois, ne pourra, si elle s'enfuit dans un autre, être affranchie de ce service ou travail; elle sera livrée sur la réclamation de la partie à qui ce service ou ce travail seront dus [1].

SECTION III.

1. De nouveaux États pourront être admis dans l'Union par le Congrès; mais il ne sera formé ou érigé aucun État nouveau sous la juridiction d'un autre; aucun État ne pourra non plus se former par la jonction de deux ou plusieurs États, ou parties d'État, sans le consentement de la Législature des États intéressés aussi bien que du Congrès.

2. Le Congrès aura le pouvoir de disposer du territoire ou de toute autre propriété appartenant aux États-Unis, et de faire toutes règles ou ordonnances nécessaires à cet égard, et rien dans la présente Constitution ne pourra être interprété de manière à porter atteinte aux droits des États-Unis, ou d'aucun État particulier.

1. C'est l'article qui maintenait l'esclavage; c'est de là qu'est sortie la loi des fugitifs, l'arrêt Dred Scott et la révolution.

SECTION IV.

1. Les États-Unis garantiront à chaque État de l'Union une forme républicaine de gouvernement; ils protégeront chacun d'eux contre l'invasion, et, sur la demande de la Législature, ou du Pouvoir exécutif (lorsque la Législature ne pourra se réunir), ils le défendront contre toute violence domestique.

ARTICLE V.

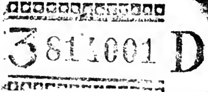
1. Chaque fois que les deux tiers des deux Chambres le jugeront nécessaire, le Congrès proposera des amendements à la présente Constitution, ou, sur la demande des Législatures des deux tiers des divers États, il convoquera une Convention pour proposer des amendements qui, dans les deux cas, seront valables, et deviendront partie intégrante de la Constitution lorsqu'ils auront été ratifiés par les Législatures des trois quarts des divers États, ou par les conventions formées dans les trois quarts d'entre eux, selon que le Congrès aura proposé tel ou tel mode de ratification; pourvu que nul amendement, fait avant l'année 1808, n'affecte en aucune manière la première et la quatrième clause de la 9e section du 1er article, et que nul État ne soit, sans son consentement, privé de l'égalité de suffrage dans le Sénat.

ARTICLE VI.

1. Toute dette contractée, tout engagement pris avant l'adoption de a présente Constitution, seront aussi valables contre les États-Unis, sous l'empire de cette Constitution, que sous la Confédération.

2. La présente Constitution et les lois que les États-Unis se donneront en conséquence, ainsi que tous les traités faits ou à faire sous l'autorité des États-Unis, seront la loi suprême du pays; les juges en chaque État seront tenus de les observer, nonobstant toute disposition contraire dans la Constitution et les lois particulières à chaque État.

3. Les Sénateurs et les Représentants ci-dessus mentionnés, les membres des diverses Législatures d'États, et tous les fonctionnaires exécutifs ou judiciaires, tant des États-Unis que des États particuliers, s'engageront par serment ou affirmation à soutenir la présente Constitution; mais aucune formalité religieuse ne pourra être exigée comme condition d'aptitude pour aucune fonction ou charge publique des États-Unis.



ARTICLE VII.

1. La ratification des conventions de neuf États suffira pour établir la présente Constitution entre les États qui la ratifieront.

Fait en Convention, par le consentement unanime des États représentés, le dix-septième jour de septembre de l'an de grâce mil sept cent quatre-vingt-sept, et de l'indépendance des États-Unis d'Amérique le douzième.

En foi de quoi nous avons signé,

George WASHINGTON,
Président et député de Virginie.

New-Hampshire.	John Langdon, Nicolas Gilman.
Massachusetts.	Nathaniel Gorham, Rufus King.
Connecticut.	William Samuel Johnson, Roger Sherman.
New-York.	Alexandre Hamilton.
New-Jersey.	William Livingston, David Brearley, William Paterson, Jonathan Dayton.
Pensylvanie.	B. Franklin, Thomas Mifflin, Robert Morris, George Clymer, Thomas Fitzsimmons, Jared Ingersoll, James Wilson, Gouverneur Morris.
Delaware.	George Read, Gunning Bedford, junior, John Dickinson, Richard Bassett, Jacob Broom.
Maryland.	James M'Henry, Daniel de Saint-Thomas-Jenifer, Daniel Carroll.
Virginie.	John Blair, James Madison, junior.
Caroline du Nord.	William Blount, Richard Dobbs-Spaight, Hugh Williamson.
Caroline du Sud.	John Rutledge, Charles Cotesworth-Pinckney, Charles Pinckney, Pierce Butler.
Géorgie.	William Few, Abraham Baldwin.

William JACKSON, *secrétaire.*

cription détaillée de l'endroit où devra se faire la perquisition, et des personnes ou objets à saisir.

ARTICLE V.

Personne ne sera tenu de répondre à l'accusation d'un crime capital ou autre crime infamant, qu'après la dénonciation ou la mise en accusation par un grand jury, sauf les cas qui pourront se présenter dans l'armée, la marine, ou dans la milice, lorsqu'elle est de service actif en temps de guerre ou de danger public; personne ne pourra être exposé par deux fois au risque de la vie ou de la mutilation pour le même crime; ni être forcé, en aucun cas criminel, à témoigner contre soi-même, ni perdre la vie, la liberté ou les biens sans un procès en due forme; nulle propriété privée ne pourra être prise pour l'usage public sans une juste compensation.

ARTICLE VI.

Dans toute poursuite criminelle, l'accusé jouira du droit d'être jugé promptement et publiquement par un jury impartial pris dans l'État et le district où le crime aura été commis, district antérieurement établi par la loi; il aura le droit d'être informé de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui; d'être confronté avec les témoins à charge, d'assigner des témoins à décharge, et d'être assisté d'un conseil pour sa défense.

ARTICLE VII.

Dans les procès de *common law* [1], où l'objet du litige excédera une valeur de 20 dollars, le jugement par jury sera également maintenu, et nul fait jugé par un jury ne pourra être réexaminé devant aucune cour des États-Unis, si ce n'est conformément aux règles de la *common law*.

ARTICLE VIII.

On ne pourra exiger de cautionnement excessif, ni imposer d'amendes excessives, ni infliger de châtiments cruels et insolites.

ARTICLE IX.

L'énumération de certains droits dans la Constitution ne pourra être interprétée comme une dénégation ou un affaiblissement des autres droits que le peuple s'est réservés.

1. *In suits at common law*. Ce mot comprend le plus grand nombre des affaires civiles.



ARTICLE X.

Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution, ni interdits par elle aux États, sont réservés aux divers États ou au peuple.

ARTICLE XI[1].

Le pouvoir judiciaire des États-Unis ne pourra être interprété en ce sens qu'il s'étendrait aux procès commencés ou continués contre l'un des États de l'Union par des citoyens d'un autre État, ou par des citoyens ou sujets d'un État étranger.

ARTICLE XII[2].

Les électeurs se réuniront dans leurs États respectifs, et voteront au scrutin pour le Président et le Vice-Président, dont l'un, au moins, ne devra pas habiter dans le même État qu'eux; ils mentionneront, sur leur bulletin, leur candidat à la présidence, et sur un bulletin différent, leur candidat à la vice-présidence; ils dresseront ensuite des listes distinctes contenant le nom de tous les candidats qui auront été portés à la présidence et de tous ceux portés à la vice-présidence, et le nombre de voix obtenu par chacun d'eux; ils signeront et certifieront ces listes, et les transmettront cachetées au siége du gouvernement des États-Unis, à l'adresse du président du Sénat. Le président du Sénat ouvrira toutes les listes en présence du Sénat et de la Chambre des Représentants, et les votes seront alors comptés. La personne qui réunira le plus grand nombre de votes pour la présidence sera Président, si ce nombre donne la majorité de l'ensemble des électeurs; si personne n'a obtenu cette majorité, la Chambre des Représentants choisira immédiatement, au scrutin, le Président parmi les trois candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix pour la présidence. Mais, dans le choix du Président, les votes seront pris par États, la représentation de chaque État n'ayant qu'un seul vote; les deux tiers des États, représentés chacun par un ou plusieurs membres, constitueront le nombre suffisant pour la validité du vote[3], mais il faudra la majorité de tous les États pour que le choix soit valable. Et si, lorsque le droit de choisir lui incombera, la Chambre des Représentants ne choisit pas un Président avant le quatrième jour du mois de

1. L'amendement suivant fut proposé à la seconde session du troisième congrès, le 5 mars 1794, et ratifié le 8 janvier 1798.

2. Cet amendement, proposé à la première session du huitième congrès, le 12 décembre 1803, fut adopté en 1804.

3. C'est ce qu'en Angleterre et en Amérique on nomme *a quorum*.

mars suivant, le Vice-Président remplira les fonctions de Président, comme dans les cas de décès ou autre incapacité constitutionnelle du Président.

La personne ayant réuni le plus grand nombre de voix comme Vice-Président sera le Vice-Président, si ce nombre donne la majorité de l'ensemble des électeurs; si aucun des candidats ne réunit cette majorité, le Sénat choisira le Vice-Président parmi les deux candidats qui auront obtenu le plus grand nombre de voix; les deux tiers des Sénateurs formeront le nombre suffisant pour la validité du vote, et la majorité du nombre total sera nécessaire pour faire l'élection.

Mais aucune personne qui ne serait pas constitutionnellement éligible au poste de Président ne pourra être élue Vice-Président des États-Unis.

ARTICLE XIII[1].

A tous ceux qui ces présentes verront, salut.

Sachez que le 1er février passé, le Congrès des États-Unis voté la résolution suivante :

« *Résolution soumettant aux Législatures des divers États la proposition d'amender la Constitution des États-Unis.*

« Résolu par le Sénat et la Chambre des Représentants des États-Unis en Congrès assemblés, les deux tiers de chaque Chambre étant d'un commun avis, que l'article suivant sera proposé aux Législatures des divers États comme amendement à la Constitution des États-Unis, et qu'une fois ratifié par les trois quarts des susdites Législatures, il sera bon et valable à toutes fins, comme faisant partie de ladite Constitution, savoir :

ARTICLE XIII.

« *Section I.* — Aux États-Unis, ainsi qu'en tout lieu soumis à leur juridiction, il n'y aura ni esclavage, ni servitude involontaire, à moins que cette servitude ne soit la punition d'un crime dont la partie aura été dûment convaincue.

« *Section II.* — Le Congrès aura le pouvoir de faire exécuter cet article au moyen des lois à ce nécessaires.

« Et attendu qu'il résulte des documents officiels reçus par ce département que l'amendement à la Constitution des États-Unis, proposé comme il est dit ci-dessus, a été ratifié par les Législatures des États

1. Je donne cet article avec la proclamation du ministre d'État, afin qu'on se rende un compte exact de la façon dont on amende la constitution aux États-Unis.

d'Illinois, Rhode-Island, Michigan, Maryland, New-York, West-Virginia, Maine, Kansas, Massachusetts, Pensylvanie, Virginie, Ohio, Missouri, Nevada, Indiana, Louisiane, Minnesota, Wisconsin, Vermont, Tennessee, Arkansas, Connecticut, New-Hampshire, Caroline du Sud, Alabama, Caroline du Nord et Géorgie, en tout vingt-sept États ;

« Et attendu que le nombre total des États composant les États-Unis est de trente-six ;

« Et attendu que les États ci-dessus énumérés dont les Législatures ont ratifié l'amendement proposé, constituent les trois quarts du nombre entier des États-Unis ;

« Soit connu de tous que moi, William H. Seward, secrétaire d'État des États-Unis, agissant en vertu et exécution de la seconde section de l'acte du Congrès, approuvé le vingtième d'avril 1818, et intitulé « Acte afin de pourvoir à la publication des lois des États-Unis, » je certifie que l'amendement précité est devenu valide à toutes fins comme faisant partie de la Constitution des États-Unis.

« En témoignage de quoi, j'ai mis ici ma signature et fait apposer le sceau du département d'État.

« Fait en la cité de Washington, ce dix-huitième jour de décembre, en l'an de Notre-Seigneur mil huit cent soixante-cinq et de l'indépendance des États-Unis le quatre-vingt-dixième.

« W. H. SEWARD,
« *Secrétaire d'État.* »

ARTICLE XIV [1].

Section I. — Toutes personnes nées ou naturalisées dans les États-Unis, et sujettes à la juridiction desdits États, sont citoyens des États-Unis, et de l'État où elles résident. Aucun État ne pourra faire ou mettre en vigueur aucune loi qui diminue les priviléges ou immunités des citoyens des États-Unis. Aucun État ne pourra, sans jugement, priver personne de sa vie, de sa liberté ou de sa propriété ; il ne pourra refuser l'égale protection des lois à aucune personne vivant dans sa juridiction [2].

Section II. — Les représentants seront répartis entre les différents États, suivant le chiffre de la population, en comptant toutes les personnes de chaque État à l'exclusion des Indiens non taxés. Mais si, dans les élections qui ont pour objet de choisir les électeurs qui nommeront

1. Voté en Congrès, le 13 juin 1866, ratifié par les États et devenu partie de la Constitution en 1868.

2. C'est ce paragraphe qui assure la liberté des noirs, en empêchant les États particuliers de les réduire en servage, ou de les dépouiller de leurs droits civils.

le Président et le Vice-Président des États-Unis, ou d'élire les représentants au Congrès, les officiers exécutifs et judiciaires, ainsi que les membres de la législature d'un État particulier, on refuse le droit de voter à quelqu'un des habitants mâles de l'État, âgés de vingt et un ans, et citoyens des États-Unis, ou si l'on diminue ce droit de façon quelconque, hormis pour cause de participation à la rébellion, ou de tout autre crime, en ce cas, la base de la représentation sera réduite dans la proportion qui existera entre le nombre de ces citoyens exclus, et le nombre total des citoyens mâles âgés de vingt et un ans qui habitent cet État.

Section III. — Ne pourra être sénateur ou représentant au Congrès, ou électeur du Président et du Vice-Président, ne pourra remplir aucune fonction civile et militaire, ni au service des États-Unis, ni au service d'un État particulier, l'individu qui, après avoir prêté serment de soutenir la Constitution des États-Unis, soit comme membre du Congrès, soit comme officier des États-Unis, soit comme membre d'une législature d'État, soit comme officier exécutif ou judiciaire d'un État, se sera engagé dans l'insurrection ou rébellion contre les États-Unis, ou aura donné aide et secours aux ennemis des États-Unis. Mais, par un vote des deux tiers dans chaque Chambre, le Congrès pourra révoquer cette incapacité.

Section IV. — On ne pourra mettre en question la validité de la dette publique des États-Unis, autorisée par la loi, et comprenant les dettes contractées pour payement des pensions et primes (*bounties*), à raison des services rendus pour supprimer l'insurrection ou rébellion. Mais ni les États-Unis, ni aucun État ne reconnaîtra ni ne payera aucune dette ou aucune obligation contractée au profit de l'insurrection ou rébellion contre les États-Unis, non plus qu'aucune demande d'indemnité pour la perte ou l'émancipation d'aucun esclave. Toutes ces dettes, toutes ces obligations, toutes ces demandes seront tenues pour illégales et nulles.

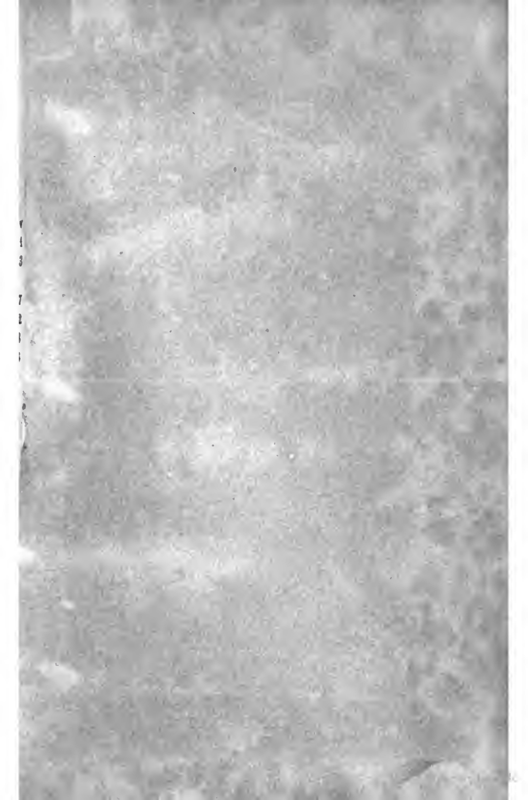
Section V. — Le Congrès aura le pouvoir d'assurer (*to enforce*) les dispositions de cet article, par une législation appropriée à cet effet.

FIN DU TROISIÈME ET DERNIER VOLUME.

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS LE TROISIÈME VOLUME

Paris. — Imprimerie VIÉVILLE et CAPIOMONT, rue des Poitevins, 6.




001

